POLÍTICAS PÚBLICAS
para a Educação Infantil no Brasil
(1990-2001)

Jani Alves da Silva Moreira
Angela Mara de Barros Lara

POLÍTICAS PÚBLICAS
para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)

prefácio
Olinda Evangelista

Maringá
2012

Revisão textual e gramatical: Raul Pimenta
Normalização textual e de referências: Marlene Gonçalves Curty
Projeto gráfico/diagramação: Marcos Kazuyoshi Sassaka
Capa - imagem: fornecida pela prefaciadora Olinda Evangelista
Capa - arte final: Luciano Wilian da Silva
Ficha catalográfica: Edilson Damasio (CRB 9-1123)
Fonte: Goudy Old Style, Futura Hv BT
Tiragem - versão impressa: 500 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Eduem - UEM, Maringá – PR., Brasil)

Moreira, Jani Alves da Silva
M838p Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001) / Jani Alves da Silva Moreira , Angela Mara de Barros Lara ; prefácio Olinda Evangelista. -- Maringá : Eduem, 2012.
246 p. : il. tabs.

ISBN 978-85-7628-430-7

1. Políticas públicas. 2. Educação Infantil. 3. Sociedade capitalista. 4. Gestão educacional. 5. História da Educação - Brasil. I. Lara, Angela Mara de Barros. II. Título.

CDD 21.ed. 379

Eduem - Editora da Universidade Estadual de Maringá
Av. Colombo, 5790 - Bloco 40 - Campus Universitário
87020-900 - Maringá-Paraná - Fone: (0xx44) 3011-4103 - Fax: (0xx44) 3011-1392
www.eduem.uem.br - eduem@uem.br

Às crianças brasileiras,
Que desde o nascimento aguardam por
uma educação pública de qualidade,
um mundo onde tenham a igualdade de condições,
vida digna e feliz!

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Prezados leitores, se este livro, *Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)*, está em suas mãos é porque, de algum modo, partilhamos de um mesmo interesse: entendermos as políticas educacionais destinadas à infância no Brasil; compartilharmos o saber que Jani Alves da Silva Moreira e Angela Mara de Barros Lara, autoras, produziram sobre o tema.

O texto oferece dados e análises preciosas para quem pesquisa e trabalha com Educação Infantil, funcionando como caminho e guia. Enquanto caminhamos pelas palavras, nossas guias as levantam e debaixo delas mostram seus sentidos. A profusão de documentos analisados – oficiais, de Organizações Multilaterais e periódicos – descortinam aos interessados o universo em que a Educação Infantil se desenrolou entre 1990 e 2001, cujos desdobramentos estamos vivenciando.

As autoras acertam ao dizerem que a Educação Infantil é "um campo de batalha cotidiana"; acertam ainda, em cheio, quando afirmam que "as horas de trabalho na Educação Infantil também são horas de políticas em ação". Nestas passagens se revela uma de suas intenções, servir de arma ao informar às guerreiras – 98% dos professores são do sexo feminino – sobre seu campo de luta e suas determinações concretas. É nesse mesmo campo que as autoras inserem sua pesquisa: lutam para que a Educação Infantil se torne, de fato, um direito universal.

Ressalte-se que a documentação coligida é zelosamente discutida de forma a evidenciar a articulação existente entre nossa política e diretrizes internacionais advindas de Organizações Multilaterais comprometidas com diferentes interesses. Tais relações estão hoje de tal modo imbricadas que resta impossível pensar sobre a educação pública no Brasil sem remissão a elas. Isso é demonstrado fortemente, não apenas pelo cotejamento e análise documental, mas, também, pelo estudo de dois importantes veículos de disseminação de ideias: a *Revista Nova Escola*, publicada pela Editora Abril, e a *Revista Criança*, publicada pelo Ministério da Educação. A leitura refinada das revistas agregada à reflexão produzida sobre a documentação, revelam a profunda promiscuidade entre a esfera pública e os interesses privados, denunciando uma das faces mais perversas do modo de produção capitalista que toma a educação como instrumento subordinado às demandas do capital.

Conquanto se dediquem mais diretamente à política de Educação Infantil a partir da década de 1990 – momento fundamental de inflexão na área, de adesão ao neoliberalismo –, fazem uma breve recuperação histórica da educação da infância no Brasil pelas mãos de autores que a estudaram e localizaram seu nascedouro em fins do século XIX. Abordam o início da República e seu desiderato higienista de cunho civilizatório da pobreza. Indicam como, no final dos anos de 1970 e início dos de 1980, as disputas em torno da Educação Infantil foram engolfadas pelas bandeiras de democratização nacional e desaguaram em vários artigos da então novíssima *Constituição Federal* (BRASIL, 1988). Forçoso demarcar que o movimento de mulheres teve um papel fundamental nas conquistas que então se verificaram para as crianças brasileiras.

Com base na Carta Magna, a LDBEN (BRASIL, 1996) instituiu as etapas da educação, dividindo-a em duas: Educação Básica e Ensino Superior. No interior da primeira figuram a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, anunciando compromissos mais amplos do Estado para com a Educação, especialmente porque, naquele momento, previa-se a progressiva obrigatoriedade para a Educação Infantil e Ensino Médio. O direito à creche, para a faixa etária de zero a três anos, e à pré-escola, quatro e cinco anos, resulta de um longo processo histórico de lutas de educadores e de mulheres durante o qual a creche, no Brasil, não logrou tornar-se dever do Estado oferecê-la universalmente. A pré-escola, embora tornada obrigatória, ao lado do Ensino Médio, pela *Emenda Constitucional nº. 59/2009* **(BRASIL, 2009)[1],** também não foi universalizada – e nem sabemos quando o será.

Os anos de 1990 produziram uma marca importante na história da Educação Infantil, período, como mencionado, abordado pelas autoras e esquadrinhado nas marcas que deixou e que possibilitam sua compreensão. Tais marcas foram organizadas em três eixos.

O primeiro eixo apresenta reflexões sobre a documentação nacional que ordena a área entre 1990 e 2000, como a *Constituição*

---

1 BRASIL. *Emenda Constitucional no. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/2009/59.htm>. Acesso em: 13 fev. 2012.

(BRASIL, 1988), o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (BRASIL, 1990), a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996), o *Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2001), o *Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil* (BRASIL, 1998) e as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (BRASIL, 1999).

Estes documentos, entre outros, foram tomados metodologicamente no processo histórico em que foram articulados e no interior das contradições econômicas que os geraram – e aos quais também produziram. A reforma do Estado deflagrada pelo governo FHC teve repercussões na Educação Básica, à qual foi atribuída centralidade nesse período, posto que consistia numa das demandas centrais do neoliberalismo na América Latina e Caribe. A Educação Básica foi chamada a produzir as condições necessárias para o desenvolvimento do Brasil e reestruturação do capitalismo. Evidentemente, essa é uma falácia que não cabe discutir.

O segundo eixo consiste no levantamento e estudo de documentos internacionais sobre o assunto em tela, contudo diretamente ligados à política nacional para a Educação Infantil. A recolha documental indicou, entre as Organizações Multilaterais, a sensível presença, no país, da CEPAL, da Unesco, do Banco Mundial e do BID. O trabalho mostra, à exaustão, tal fenômeno. Os interesses destas agências expressam-se numa concepção de educação da infância como compensatória, sugerindo-se a realização de alianças e parcerias com a esfera privada, assim como inúmeras formas de trabalho voluntário. Também aqui a documentação é tratada metodologicamente como síntese de um projeto histórico o qual tem em vista a manutenção das relações capitalistas de produção e a administração da pobreza. O atendimento às crianças da classe dominante não está em

questão nesse projeto, dado que ele ocorre em condições absolutamente privilegiadas e em instituições particulares de ensino.

O terceiro eixo refere-se à imprensa periódica e seu papel de difusora das políticas estatais e internacionais entre os professores, particularmente, a *Revista Nova Escola* e a *Revista Criança*, entre 1990 e 2001. Lançando mão do pensamento de autores como Bakhtin (1988), procedem a uma reflexão sobre as duas revistas evidenciando-se sua íntima articulação com a produção de políticas públicas. Ademais, é possível perceber como as relações entre Estado, Organizações Multilaterais e esfera privada se articulam para a produção de um dado sujeito histórico, afeito às demandas do mercado. É extensamente demonstrada a ideia de que só é possível compreender a Educação no campo histórico de sua produção, em sua totalidade, qual seja, as condições materiais que a constituem.

Segundo as autoras, três categorias conformam a política de Educação Infantil implementada no Brasil e difundida nos documentos internacionais coligidos e nos periódicos *Nova Escola* e *Criança. Qualidade* – entendida como “bons resultados”; *descentralização* – entendida como municipalização da gestão educacional; *focalização* – entendida como atendimento prioritário à Educação Básica. As três categorias compõem as estratégias neoliberais de busca da “máxima eficiência com mínimo custo”. Por outro lado, estão ligadas à gestão da pobreza que, por meio da Educação, poderia ser controlada e subjugada à ordem capitalista. Triste tarefa foi atribuída à Educação! Entretanto, isso não significa que os professores dela tenham se encarregado...

Ainda umas últimas palavras sobre as principais contribuições deste livro, das quais destaco duas. A primeira está em seus aspectos teórico-metodológicos, referidos nesta apresentação, cujos princípios marxianos e bakhtinianos oferecem elementos cruciais para a discussão teórica do que a empiria fornece de evidências. O cuidado das autoras foi o de captar a produção da política educacional no âmbito das contradições capitalistas e dos interesses que são trazidos à luz sob a forma de evidências documentais submetidas à inquirição teórica. A segunda está em sua dimensão propriamente política, posto que se trata de uma investigação cujo sentido último é dado tanto pelo compromisso com a luta em favor da educação da infância no Brasil, quanto pelo compromisso com a luta contra o capitalismo em sua forma capital-imperialista – para o que é mister conhecê-lo e ao papel da educação no movimento contraditório da história.

Encerro com uma pergunta: como não recomendar a leitura deste livro?

Olinda Evangelista

Em meio às ondas,
Nada a incerteza
Lutar, destrói essa fortaleza
No mar, a insegurança,
Protege a esperança
No sonho, há crença
Que faz o sol brilhar,
Os pássaros cantar
A canção que quero tanto
Pra apagar este meu pranto...
Jani Moreira (14.02.2012)

APRESENTAÇÃO

Em tempos de intensas mudanças políticas no Brasil e no mundo, novas configurações na educação estão sendo demandadas a cada instante, com as infindáveis promessas de igualdade, qualidade, expansão de matrículas, diminuição da pobreza e desenvolvimento humano. Em meio há tantas idealizações, o olhar agora se volta para um novo cenário: o da mulher na política. A frase “Sim, a mulher pode!”[2] ainda soa forte e não sai dos nossos ouvidos. Juntamente com a expectativa de que as mulheres serão mais valorizadas e nos passos dessa caminhada feminina na política, a obra que está em suas mãos é um extrato dessa luta, por dois motivos.

O primeiro deles é que foi escrita por duas mulheres que, envolvidas na luta em prol da educação, revelam nessa pesquisa o esforço teórico por desnudar as políticas públicas para a Educação Infantil, a primeira etapa da Educação Básica. O livro contém nas entrelinhas algo que o leitor poderá não enxergar, que é a realização de sonhos oriundos do passado. Nossa carreira docente nasceu na Educação Infantil. No passado, convivemos com essa realidade como professoras dessa etapa da educação, sentimos e vimos algumas dificuldades que ainda permanecem. No presente, atuamos na formação de futuros professores que

2 Frase dita pela Presidenta Dilma Roussef em seu discurso de posse no dia 01 de janeiro de 2011.

atuarão nesta etapa. Por isso, o livro é resultado de lutas e sonhos

O outro motivo é que a temática dessa obra se refere a um campo de batalha cotidiana de muitas mulheres. Atualmente 98% dos professores que atuam na Educação Infantil são constituídos de mulheres (PNAD, 2009), as quais passam o período integral atuando na educação e cuidado das crianças brasileiras. As horas de trabalho na Educação Infantil também são horas de políticas em ação, expressam a materialidade concreta dessas políticas que foram implementadas no tempo histórico dessas educadoras enquanto autoras e atoras da sua história.

Neste livro mostramos essa luta pela implementação e materialização das políticas criadas a partir da década de 1990 no âmbito da Educação Infantil, etapa da educação que infelizmente ainda não é considerada obrigatória. Apenas 18,4% das crianças estão inseridas nas creches, as quais atendem a faixa etária de crianças de zero a três anos. Quanto à Pré-Escola, etapa que atende a faixa etária de 4 e 5 anos, 81,3% das crianças estão inseridas, porém estas, na sua maioria, são oriundas da classe menos favorecida (PNAD, 2009). Essa diferença no acesso revela a luta de classes expressa pela desigualdade social. O sonho é que todas as crianças, independentemente da classe, raça e gênero, tenham garantido o acesso a uma Educação Infantil pública de qualidade.

Em nosso cotidiano nós falamos, ouvimos, vivemos e vemos *políticas educacionais*, por isso esse termo merece esclarecimentos e definições. Definimos políticas para a Educação Infantil como ideias e intenções do Estado que se materializam em ações, programas, leis e documentos no âmbito da Educação Infantil.

Para evidenciarmos essas políticas tivemos como encaminhamento, nas partes que se seguem, discutir: a) a apresentação e a configuração das políticas na legislação que regulamenta a Educação Infantil; b) as políticas para a Educação Infantil nos documentos da CEPAL, da Unesco e do Banco Mundial; c) a identificação de como essas políticas eram explicitadas na imprensa periódica destinada aos professores de Educação Infantil, especificamente nas revistas mais utilizadas: a Revista Nova Escola (RNE) e a Revista Criança (RC).

Esse encaminhamento evidenciou que houve consonância com as orientações expressas pelas agências internacionais acima referidas, cujas políticas foram implantadas nas leis, na estrutura e na organização da Educação Infantil brasileira.

Os discursos produzidos nas enunciações das citadas das revistas revelam certa ausência em relação à história real, pois não explicitam as contradições imanentes do capital que direcionaram o formato das políticas adotadas a partir da década de 1990. Isso significa que o texto é dialógico e que a linguagem nas enunciações é histórica, um produto incessante do discurso. Esses discursos, nos quais predominou um conteúdo superficial, geraram significados de cunho neoliberal, para convencer o leitor de que as ações políticas, entre elas as decorrentes da *descentralização*, *qualidade* e *focalização* em curso na Educação Infantil, eram as necessárias e certeiras para a promoção de mudanças e que, apesar disto, não produziram mudanças significativas.

Jani Alves da Silva Moreira
Angela Mara de Barros Lara

INTRODUÇÃO

O foco das análises apresentadas neste livro são as políticas públicas para a Educação Infantil veiculadas nos artigos de duas revistas dirigidas aos profissionais dessa área da Educação: a Revista Nova Escola (Editora Abril) a Revista Criança (MEC) publicadas no período de 1990 a 2001. O objetivo é mostrar os processos socioeconômicos e políticos que determinaram as políticas públicas educacionais retratadas nesses textos e suas conexões para sua implementação e efetivação na gestão educacional da Educação Infantil no Brasil.

O problema a ser investigado consistiu em compreender como se deu o processo de implementação das políticas públicas para a Educação Infantil e como os discursos publicados nas duas revistas foram apresentados para os profissionais dessa área. Desse modo, evidenciou-se o que representaria, no contexto socioeconômico-político neoliberal, essa forma discursiva de divulgar as políticas educacionais e ao mesmo tempo colaborar para a sua efetivação.

Os pressupostos das análises aqui realizadas estão pautados nos fundamentos teórico-metodológicos da teoria marxiana e nas categorias bakhtinianas propostas na Teoria da Linguagem, as quais fornecem subsídios para evidenciar os vínculos entre as políticas retratadas nas citadas revistas. Fez-se, então, necessário, nesse cenário político-econômico, inserir o problema no debate sobre os processos de construção e implementação das políticas

públicas para a Educação Infantil. Para a abordagem do objeto estudado, priorizou-se a compreensão do contexto histórico de sua produção; por isso se estabeleceu a mediação entre a problemática tratada e a dinâmica do desenvolvimento capitalista em sua atual fase de desenvolvimento, a da mundialização do capital, com vistas a entender a centralidade da Educação Básica, as prioridades estratégicas de inspiração neoliberal, a reforma do Estado e o papel deste na educação.

Nesta análise, a sociedade deve ser compreendida em sua totalidade, ou seja, a partir do modo de produção, de como os homens organizam histórica e socialmente a sua vida material, pois é por meio dessa organização econômica que se concretizam a política, a cultura e a ideologia. Desta forma, a Educação Infantil e as políticas públicas educacionais são retratadas em um contexto mundializado, de forma que estas influenciam todos os setores da sociedade. Diante deste contexto, essas mesmas políticas se adaptam ao novo modelo de acumulação de capital.

O estudo desenvolvido neste livro resultou da pesquisa documental e de análise de conteúdo, contida na dissertação do mestrado em Educação de Jani Alves da Silva Moreira, sob a orientação de Angela Mara de Barros Lara, realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (2004-2006), e está estruturado em três partes.

A primeira parte trata da construção da fundamentação teórica que subsidia as análises desenvolvidas nas relações sociais de trabalho, bem como do cenário histórico-econômico no qual o objeto de pesquisa está inserido e da discussão a respeito das influências do neoliberalismo e da mundialização do capital

sobre a reforma do Estado no tocante à Educação e às políticas educacionais.

Na segunda parte são analisadas as políticas públicas para a Educação Infantil implementadas no Brasil a partir da década de 1990 inseridas no contexto das reformas educacionais. Com isto se busca compreender os pressupostos históricos da Educação Infantil na dinâmica do desenvolvimento capitalista, a fim de evidenciar as políticas educacionais geradas no âmbito internacional e concretizadas no âmbito nacional.

Nessa abordagem são analisados os documentos internacionais da Unesco, da CEPAL, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, além dos documentos oficiais do MEC que regulamentam a Educação Infantil. São também apresentadas as principais políticas educacionais e as controvérsias sobre a legislação[3], tendo-se como foco a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei N.º 8.069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N.º 9394/96, o Plano Nacional de Educação – (PNE), o Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil – (RCNEI) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Considera-se que essas leis e documentos compõem o quadro das políticas públicas educacionais para a Educação Infantil a partir da década de 1990

---

3 Nesta obra apresentamos a política para a Educação Infantil no período de 1990 a 2000. Após esse período houve mudanças na legislação o ocorreram modificações no financiamento da Educação, com a Emenda Constitucional N.º53/2006, a Lei 11.494, de 2007, e a Lei N.º 11.274/2006, que estabeleceu o Ensino Fundamental de nove anos, iniciando aos 6 anos de idade, e ainda a publicação de documentos do MEC que discutiram a política na Educação Infantil e a qualidade, tais como: Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação (BRASIL, 2006a), Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b), Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c).

até 2001, formando um conjunto de mecanismos reguladores desse contexto social, ligados ao modo de produção.

Para a realização de uma análise cuidadosa das categorias políticas presentes nas enunciações dos artigos selecionados nas duas revistas dirigidas aos professores da Educação Infantil, as enunciações foram consideradas um fenômeno ideológico. As formas do conjunto de enunciações são unidades reais na cadeia verbal, um fenômeno puramente sociológico. A enunciação é uma realidade da linguagem de estrutura socioideológica que na forma escrita tem um fim específico ao transmitir o discurso a uma terceira pessoa, de modo a reforçar a influência das forças sociais sobre o modo como esse discurso, e neste caso, o discurso político, é apreendido (BAKHTIN, 1988).

A última parte apresenta o processo de elaboração da pesquisa referente às análises nas revistas dirigidas aos profissionais da Educação Infantil. Foram escolhidas as duas revistas já mencionadas por serem as mais veiculadas e as que melhor retrataram esse contexto político educacional a partir da década de 1990 no âmbito do professorado. Os materiais e métodos utilizados, assim como as estruturas das revistas, foram analisados nessa parte, no qual se apresentam um panorama de sua veiculação e publicação e também informações relevantes sobre o público que lê os artigos veiculados. Nele também se procura compreender como os textos da Revista Criança e da Revista Nova Escola sugerem e apresentam o contexto político-educacional da Educação Infantil na década de 1990.

Ao término da pesquisa evidenciou-se que o texto veiculado nas revistas representaram o registro de valores contraditórios da luta de classes. É o texto como discurso que significa e propõe algo que é determinado pelo contexto

histórico, social e cultural; por conseguinte, o texto é dialógico, é discurso que se molda à forma do enunciado (oral ou escrita), ou seja, pertence a um sujeito (classe) que comunica e não pode existir fora desse modelo (BAKHTIN, 1988). As enunciações reforçam as orientações das agências internacionais e fornecem a base teórica para a implantação das políticas neoliberais na Educação. As categorias políticas enunciadas nos textos só podem ser elucidadas com a compreensão do contexto macro, real e contraditório, no qual a temática está engendrada.

PARTE I

EDUCAÇÃO INFANTIL E O CENÁRIO HISTÓRICO-ECONÔMICO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

Esta parte tem como objetivo compreender a Educação Infantil e o cenário histórico-econômico da sociedade capitalista na qual está inserida essa primeira etapa da Educação Básica. Para tanto, apresenta-se a construção de um referencial teórico para fundamentar as análises das representações históricas que serão evidenciadas e abordadas. A articulação entre a esfera universal e a particular é necessária para desenvolver o tema proposto, e é imprescindível que nessa articulação se compreendam as orientações macroeconômicas do capitalismo monopolista no qual a Educação Infantil está inserida. Sendo assim, faz-se necessário diferenciar os diversos enfoques que definiram os rumos do atendimento à infância[4] no contexto das transformações sociais.

---

4 Em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais que marcaram a era industrial capitalista no século XIX, a infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no Mundo Ocidental. “A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” (RIZZINI, 1997, p. 24).

A definição do termo Educação Infantil no sistema educacional brasileiro é recente. Esse termo é utilizado para delimitar a primeira etapa da Educação Básica[5], responsável pela educação das crianças de zero a cinco anos. Para os que pesquisam sobre a infância, a utilização desse termo enquanto etapa para definir a educação da criança pequena diz respeito a uma constante explicitação de seus contornos e limites no campo que envolve a pesquisa sobre a infância tomada como objeto por diferentes campos do saber científico, como as áreas da saúde, do direito, do trabalho, da sociologia, da história, da antropologia e das ciências humanas e sociais, incluindo a demografia, a arquitetura, as artes, as letras, o serviço social, a linguística, a educação física e a área educacional, as quais também têm a infância como objeto de estudo e campo de intervenção (ROCHA, 1999). Desse modo a Educação Infantil, ao basear-se nessas diferentes áreas do conhecimento, torna-se um campo específico de conhecimento, constituindo a Pedagogia da Educação Infantil[6].

Um fator importante é a diferenciação entre os termos *infância* e *criança*. Na compreensão de Kuhlmann Júnior (1998), a *criança* é o ser totalitário, que participa das relações sociais mediante um processo que não é só psicológico, mas

5 No Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, designa-se a Educação Infantil como o nível educacional que antecede o Ensino Fundamental (de 7 a 14 anos), e que se dá em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos). Também a Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996) estabelece a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica no sistema educacional brasileiro.

6 Sobre o estado da arte das pesquisas sobre a infância no Brasil, recomenda-se ver o estudo de Eloísa Acires Candau Rocha (1999), que realizou sua tese de doutorado tendo como objetivo investigar a trajetória recente das pesquisas sobre Educação Infantil e seu processo de consolidação como um campo de conhecimento particular. Kuhlmann Júnior (1998) também expõe um panorama de abordagens, fontes e problemas relativos às pesquisas sobre as crianças considerando-as historicamente em seu processo de interação social e desenvolvimento pessoal.

também social, cultural e histórico, pois ela se apropria de valores e comportamentos próprios de seu tempo e lugar, já que as relações sociais são parte integrante da criança e de seu desenvolvimento. Por sua vez, o termo *infância* é considerado, segundo o autor

> [...] como uma condição da criança. O conjunto das experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais é muito mais do que uma representação dos adultos sobre esta fase da vida. É preciso conhecer as representações de infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais, reconhecê-las como produtoras da história (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 31).

O enfoque nas discussões que se seguem a respeito da Educação infantil considera a criança como sujeito histórico, porém essa compreensão exige entender o processo histórico numa amplitude complexa, ou seja, perceber que as crianças concretas, na sua materialidade, expressam a inevitabilidade da história, e que nessa dinâmica elas se fazem presentes nos seus mais diferentes momentos.

O sistema educacional brasileiro, constituído de diferentes dimensões, tem a Educação Infantil como uma etapa relevante[7] do processo educacional, e atualmente em diversos estudos[8] encontra-se um retrato da trajetória das instituições brasileiras

---

7 A questão da relevância passará a ser discutida mais adiante, quando se visualizam os percalços, as contradições e ineficiências na condução das políticas educacionais para a Educação Infantil.

8 Kuhlmann Júnior (2000, p. 8), ao pesquisar sobre a história da Educação Infantil brasileira, menciona que no período da República foram criadas as primeiras instituições, chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país. "Muitas instituições mantenedoras de creches conviveram com profissionais da área educacional e, desde essa época, incorporaram o atendimento das crianças de 4 a 6 anos em jardim-de-infância ou escolas maternais".

de Educação Infantil; contudo, ao se compreender o passado, a superação da linearidade é primordial para não encobrir as questões do presente a serem compreendidas.

A temática a ser desenvolvida sobre a Educação Infantil no cenário histórico-econômico da sociedade capitalista tem como recorte histórico de estudo o período a partir da década de 1920, quando o Brasil inaugurou sua entrada no progresso e se integrou à sociedade "civilizada", com importantes iniciativas nos campos educacional, cultural e sanitário, processo que representou um enfoque evolutivo para alavancar a nação. Segundo Kuhlmann Júnior (2000, p. 8),

> [...] creches, escolas maternais e jardins de infância fizeram parte do conjunto de instituições modeladas de uma sociedade civilizada, propagadas a partir dos países europeus centrais, durante a Era dos Impérios[9], na passagem do século XIX ao XX.

É importante definir que o Brasil, nesse período, viveu o deslocamento para os EUA da influência que sofria da Europa, fenômeno que, para Kuhlmann Júnior (2000) e Rizzini (1997), encontra expressão marcante na criação do Dia da Criança, ocorrida no 3º Congresso Americano da Criança, realizado no Rio de Janeiro em 1922, juntamente com o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. Nesses eventos, postulou-se que a criança deveria ser educada conforme o espírito norte-americano (KUHLMANN

---

9 Hobsbawm (1988, p. 46) chama o período de 1875 a 1914 de Era dos Impérios, ,quando profundas mudanças ocorreram "[...] em termos de e em função dos objetivos das regiões dinâmicas do litoral do Atlântico norte, que eram, na época, o núcleo do capitalismo mundial. [...] todos os países, mesmo os até então mais isolados, estavam, ao menos perifericamente, presos pelos tentáculos dessa transformação mundial".

JÚNIOR, 1998). Essa mentalidade foi marcada, de forma evidente, pela enorme influência da nação norte-americana, motivada principalmente por sua decisiva participação na Primeira Guerra Mundial.

Estas exposições preliminares baseiam-se nas seguintes dimensões teóricas: 1) a contextualização histórica da atual fase de desenvolvimento do capitalismo monopolista; 2) a compreensão da mundialização do capital e a influência do neoliberalismo enquanto doutrina político-ideológica; 4) o papel e reforma do Estado e a Educação Infantil a partir da década de 1990.

Com esse procedimento, acredita-se que para compreender o desenvolvimento do capitalismo e as suas relações sociais deve-se partir das explicações reais, das condições materiais da vida dos homens, as suas ações e relações. A sociedade capitalista, em constante movimento,[10] manifesta transformações nas formas como os homens organizam a vida, e a criança enquanto sujeito histórico participa dessa dinâmica. Propor essa compreensão acerca da dinâmica do capital a partir da sua fase monopolista é a discussão que se fará a seguir, a fim de caracterizar o espaço e a dinâmica nos quais a Educação Infantil foi determinada e reorganizada e está inserida. Cabe esclarecer que os procedimentos para atender a essa compreensão não abrangem toda a realidade da temática aqui tratada, mas apenas alguns argumentos, tendo-se em vista os fins que este estudo pretende alcançar.

---

10 Movimento de acumulação, ou seja, é a própria dinâmica interna do capital, que cria não só a demanda como a oferta de trabalho, revelando-se num caráter antagônico e progressivo do capital (MAZZUCCHELLI, 1985, p. 15).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A compreensão da história do capitalismo é algo complexo e representa um percurso longo entendê-la em sua totalidade, pois ainda é retratada sob diversos enfoques, com distorções e ambiguidades. O objetivo aqui é compreender, no movimento da história, por meio das discussões relativas às orientações macroeconômicas, como foi se reorganizando o capitalismo. São ressaltadas algumas de suas implicações no âmbito político-educacional para se visualizar o quadro histórico-social no qual a Educação Infantil foi produzida e que determinou suas políticas, as quais foram manifestadas nos documentos oficiais e propaladas nos discursos governamentais e na imprensa periódica educacional.

Neste novo milênio, o atendimento à infância caracteriza-se por ser objeto de preocupação mundial. É discutido pelas nações de forma articulada e com vista ao futuro, e é orientado conforme os interesses do capital transnacional. A compreensão desse fenômeno se dá por sua articulação com as demandas da dinâmica da mundialização do capital.

Para refletir sobre a dinâmica do capitalismo, o recorte histórico nesta pesquisa se dá a partir do século XX, focalizando-se o seu *estágio imperialista*[11]. Anteriormente a esse período, mais precisamente na segunda fase da Revolução

---

11 Braverman (1987,p. 215), ao refletir sobre a nova estrutura do capitalismo, não mais concorrencial, afirma: "Os marxistas empregaram diversos nomes para este novo estágio do capitalismo desde seu aparecimento: capitalismo financeiro, imperialismo, neocapitalismo, capitalismo recente. Mas, desde que se admitiu em geral, como Lênin declarou em um dos estudos pioneiros do assunto, 'a quintessência econômica do imperialismo monopolista', Foi esta última expressão a que se mostrou aceitável.

Industrial[12], com o advento da eletricidade como força motriz e do motor de combustão com o uso da gasolina e óleo diesel, os navios da Europa passaram a ganhar maior velocidade e abriu-se espaço para o invento do automóvel e do avião, com base nos modelos de produção *fordista* e *taylorista*[13]. Netto (2001, p.19) assevera que esse período foi marcado por profundas modificações na estrutura política, social e econômica, pois foi "[...] um período histórico em que o capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global [...] conhecido como estágio "imperialista"[14].

Essa forma de o capital se organizar e reorganizar-se nos diferentes períodos históricos é denominada *capital em processo* ou *contradição do capital*. Segundo Marx (1986, p.128), o capital é uma contradição em processo porque

> [...] por um lado, tende a reduzir a um mínimo o tempo de trabalho enquanto por outro lado, coloca

---

12 O período histórico da Segunda Revolução Industrial é tratado pelos historiadores entre 1860 e 1900. Nessa nova etapa, de capitalismo financeiro marcado pelo imperialismo, o controle da produção de bens e serviços deixou de ser um processo pulverizado e concentrou-se nas mãos de grandes empresas estruturadas sob a forma de sociedades anônimas, as quais controlavam os diferentes setores de atividades para chegar a seu produto final, desde a produção de matérias-primas até a utilização das ferrovias para escoar seus produtos (FARIA; MARQUES; BERUTTI, 1993, p.205).

13 O modelo Fordista é um conjunto de métodos para a racionalização da produção elaborados pelo industrial Henry Ford (1863-1947), baseado no princípio de que uma empresa deve se dedicar a produzir apenas um produto, de modo que o trabalho é especializado, e cada operário realiza determinada tarefa. Já o modelo Taylorista, criado por Frederick Winslow Taylor (1856-1915) é um conjunto de normas para determinar o aumento da produtividade, controlando os movimentos do homem e da máquina, com prêmios e remuneração para quem produz mais (SANDRONI, 1985, p.177, 424).

14 Sobre o estágio imperialista do capitalismo no começo do século XX, Lênin escreveu sua obra em 1916, utilizando-se da obra de J. A. Hobson. Lênin mostra que a primeira guerra imperialista mundial (1914-1918) foi uma guerra pela "partilha do mundo" (LÊNIN, 1985, p.10).

> o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza. Portanto, diminui o tempo de trabalho na forma de tempo de trabalho necessário, para aumentar na forma de trabalho excedente; coloca, portanto, cada vez mais, o trabalho excedente como condição – questão de vida e morte – do trabalho necessário.

Mazzucchelli (1985, p. 21), ao expressar sua compreensão sobre os sentidos das crises e as tendências gerais do capitalismo, enfatiza que as contradições são imanentes à sociedade capitalista e que as crises exteriorizam essas contradições, ao possibilitar que o capital inaugure um novo ciclo de reorganizações. Neste sentido, para viver, o capital precisa se destruir um pouco, ou seja, destruir o que ele mesmo criou, pois "[...] o verdadeiro limite da produção capitalista é o próprio capital". É o que acontece, por exemplo, na grande indústria, quando o capital não depende mais do trabalho vivo. A partir desse momento, toda a possibilidade de dominar a natureza depende das ciências e da máquina para continuar com a produção.

Teixeira (2000), ao tratar dos limites e contradições do capital, também explicita essa compreensão. Esclarece que a expansão da produção de valores de uso[15] não pode romper os limites impostos pela lógica do capital, porque o modo de produção capitalista é marcado por uma contradição permanente:

---

15 Para Marx, o valor de uso no âmbito da produção capitalista assume determinações sociais específicas, que configuram sua função no interior da produção e da circulação do próprio valor de troca. O valor de uso constitui o suporte material do valor de troca. E o valor de troca é determinado pela quantidade de trabalho contida na força de trabalho, ou seja, pelo trabalho socialmente necessário para produzir os meios de subsistência em determinado momento histórico (SANDRONI, 1985, p. 446).

> [...] por um lado, o capital impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas, com vistas à produção de uma massa crescente de valores de uso, como nunca antes ocorrido na história da humanidade; por outro, limita esse desenvolvimento às necessidades de valorização do valor. Essa contradição não pode ser abolida dentro dos limites da produção capitalista; sua anulação significaria pôr o desenvolvimento das forças produtivas a serviço do homem e não do capital; não podendo eliminá-la, o capital tem de engendrar formas sociais para fazê-la mover-se dentro dos limites de valorização do valor (TEIXEIRA, 2000, p. 69).

Na segunda metade do século XIX[16] instaurou-se o que os economistas denominam *tendência monopolista do capitalismo*. O que caracteriza esse processo dinâmico e contraditório do sistema capitalista é a concentração de capital. Isto significa que as pequenas e médias empresas cederam lugar às grandes indústrias, devido à crescente necessidade de capitais, gerando nas grandes indústrias uma associação cada vez maior com os bancos e a modificação e dinamização da estrutura das indústrias. A esse fenômeno convencionou-se chamar de *capitalismo financeiro*. Esse processo é assim explicado por Braverman (1987, p. 215):

> [...] Foi então que a concentração e centralização do capital, sob forma dos primeiros trustes, cartéis e outras formas de combinação, começaram a firmar-se; foi então, consequentemente, que a estrutura moderna da indústria e das finanças capitalistas começou a tomar forma. Ao mesmo tempo, a rápida consumação da colonização do mundo, as rivalidades internacionais e os conflitos armados pela divisão do globo em esferas de influência econômica ou hegemônica inauguram a moderna era imperialista.

---

16 Braverman (1987, p. 215) postula que o capital monopolista teve início nas últimas duas ou três décadas do século XIX.

> Desse modo, o capitalismo monopolista abrange o aumento de organizações monopolistas no seio de cada país capitalista, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, o mercado mundial e o movimento mundial do capital, bem como as mudanças na estrutura do poder estatal.

Netto (2001, p. 20) ressalta que "[...] a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados". Para Lênin (1985, p.17), "[...] a dificuldade de concorrência e a tendência para o monopólio nascem exatamente, da grandeza das empresas". Esse aspecto caracterizou a chamada transformação da concorrência[17] em monopólios: a livre concorrência gerou a concentração de produção e esta atingiu determinado grau de desenvolvimento, que conduziu ao monopólio[18].

Como consequência desse movimento, as empresas, mediante um "acordo de cavalheiros"[19], organizaram-se em *pools,* cartéis *ou trustes*[20], no intuito de adquirir vantagens e

---

17 Ao diferenciar o capitalismo concorrencial e monopolista, Lênin (1985, p.60) afirma que o que caracterizava o antigo capitalismo, em que reinava a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. "E no capitalismo monopolista é caracterizado pelo reinado dos monopólios e pela exportação de capitais".

18 O monopólio é uma forma de organização de mercado da economia capitalista em que uma empresa domina a oferta de determinado produto ou serviço, que não tem substituto (SANDRONI, 1985, p. 287). Lênin (1985, p. 21) explica que os verdadeiros monopólios surgiram por volta dos anos 1860-1870.

19 Expressão utilizada por Paulo Netto (2001, p. 20).

20 *Pool* é a reunião temporária de duas ou mais empresas, com fins especulativos, possuindo caráter de manipulação de preços. Forma um estoque de ações de mercadorias comercializadas em bolsas (cereais, café, açúcar, etc.), procura forçar a elevação de seus preços e então pode vender com lucros. *Cartel* é um grupo de empresas independentes que produzem artigos semelhantes e formalizam um acordo para sua atuação coordenada, de forma a constituir um mo-

facilidades para escapar à livre concorrência. Lênin (1985, p.22) postula que quando os cartéis se tornaram uma das bases da vida econômica, pode-se afirmar que o capitalismo tornou-se imperialista, pois os cartéis "[...] estabelecem entre si acordos sobre as condições de venda, as trocas, etc. Repartem os mercados entre si. Determinam a quantidade dos produtos a fabricar. Fixam os preços. Repartem os lucros entre as diversas empresas, etc.".

Lênin (1985, p. 88), ao resumir a essência do imperialismo, menciona cinco características fundamentais desse estágio:

> 1) a concentração da produção e do capital atingindo um grau de desenvolvimento tão elevado que origina os monopólios cujo capital é decisivo na vida econômica;
> 2) fusão do capital bancário e do capital industrial, e criação, com base nesse 'capital financeiro', de uma oligarquia financeira;
> 3) diferentemente da exportação de mercadorias, a exportação de capitais assume uma importância muito particular;
> 4) formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si;
> 5) termo de partilha territorial do globo entre as maiores potências capitalistas.

De acordo com Paulo Netto (2001), nas organizações monopólicas da economia capitalista:

> a) os preços das mercadorias e serviços produzidos pelos monopólios tendem a crescer progressivamente;

---

nopólio de mercado. *Truste* é um tipo de estrutura em que várias empresas, já detendo a maior parte de um mercado, combinam-se ou fundem-se para assegurar esse controle e estabelecem preços elevados que lhes garantam altas margens de lucro (SANDRONI, 1985, p. 51, 339, 439). Em linhas gerais, são formas de organizações e práticas monopólicas referentes ao agrupamento das empresas com o intuito de aumentar a taxa de lucros.

> b) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo; d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil; e) cresce a tendência a economizar trabalho 'vivo', com a introdução de novas tecnologias; f) os custos de venda sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contrarrestando, pois a tendência ao subconsumo) (NETTO, 2001, p.20).

Nesse âmbito, houve uma imensa mudança na "socialização integral da produção", particularmente no domínio do aperfeiçoamento e das inovações técnicas; porém Lênin (1985, p. 23) argumenta que "[...] a produção torna-se social, mas a apropriação continua privada", ficando os meios de produção nas mãos dos monopolistas. Segundo o autor, esse estágio

> [...] é a fase monopolista do capitalismo. Esta definição englobaria o essencial, porque por um lado o capital financeiro é o resultado da fusão do capital de alguns grandes bancos monopolistas com o capital de grupos monopolistas de industriais; e, por outro lado, porque a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por qualquer potencia capitalista, para a política colonial da posse monopolizada de territórios de um globo inteiramente partilhado (LÊNIN, 1985, p. 87-88).

Por conseguinte, a denominação *fase imperialista do capital* expressa um momento histórico de guerra pela "[...] partilha do mundo, pela distribuição e redistribuição das colônias, das zonas

de influência do capital financeiro" (LÊNIN, 1985, p.10). Isto significa que o excedente de capitais dos monopólios, juntamente com a crise, determina a impossibilidade de se investir na própria produção, tornando-se necessário exportar capitais, ou seja, encontrar outras áreas nas quais se possam investir os capitais excedentes em outros mercados consumidores. A exportação de capitais adquiriu uma importância primordial, levando o mundo a partilhar-se entre trustes internacionais que envolvem todo o território do globo e as maiores potências capitalistas.

Para Bottomore (2001, p. 48),

> [...] o imperialismo era uma condição dos monopólios, que, por sua vez, eram as condições para a existência do capital financeiro. Mas este era em si mesmo a força motriz do imperialismo e uma das características que o definiam.

Assim, pode-se dizer que a criação dos monopólios está subjacente ao capital financeiro; ou ainda, como afirma Lênin (1985, p. 58), que

> O imperialismo ou o domínio do capital financeiro é aquela fase superior do capitalismo na qual esta separação atinge vastas proporções. A supremacia do capital financeiro sobre todas as outras formas do capital significa a hegemonia dos que vivem dos rendimentos e do oligarca financeiro; significa uma situação privilegiada de um pequeno número de Estados financeiramente 'poderosos' em relação a todos os outros.

O capitalismo financeiro no século XX apresentou como característica a regulação econômica pelo mercado internacional. O capital, ao reorganizar-se, levou ao desenvolvimento de um mercado cada vez mais internacional.

Na fase monopolista o capital se reestruturou de forma que a ênfase esteve na dominação de todos os continentes do mundo e do mercado internacional, que foi se consolidando. Não obstante, o próprio capital sofreu suas contradições. Um exemplo disso foi o ocorrido na crise de 1929, quando o capital sofreu uma crise de superprodução que resultou numa quebra de bolsas de valores que se iniciou nos Estados Unidos e atingiu todos os países. Essa crise teve grande impacto social, e o Estado capitalista interveio "[...] regulando com grande eficácia a atividade da bolsa e providenciando os fundos para uma estabilização – temporária – da economia" (MÉSZÁROS, 2003, p.151).

No Brasil, a crise internacional de 1929 atingiu o país em todos os setores, resultando na redução das exportações, na desorganização das finanças públicas e na redução do ritmo da produção e do poder aquisitivo dos salários. A crise da economia cafeeira obrigou o novo governo a comprar e destruir os estoques de café, tendo em vista a queda dos preços do produto no mercado internacional.

Mészáros (2003) relata que uma das contradições e limitações fundamentais do sistema capitalista é a "dissipação da riqueza". Enquanto uma força motivada pela acumulação e orientada pela expansão, o capital é obrigado a assumir formas de desenvolvimento que são, por sua natureza, essencialmente dissipadoras. Neste sentido, várias são as razões que podem ser apontadas para explicar uma crise de caráter contraditório como essa. A produção, que objetiva o lucro baseado no trabalho assalariado e na exploração do trabalhador, gerou a concentração de renda e a riqueza produtiva, porém o consumo do mercado, na fase da crise estrutural, não acompanhou o crescimento da produção, devido ao avanço das forças produtivas, que levou

a uma situação de superprodução e contração do mercado. Contraditoriamente, esse quadro gerou

> [...] uma queda da taxa de lucro do capitalista, na medida em que este se vê impossibilitado de vender suas mercadorias com o mesmo nível de lucratividade. Assim, há excesso de mercadorias, ao mesmo tempo em que seus preços despencam e, no entanto, não encontram compradores. Paralelamente, os preços dos produtos agrícolas e das matérias-primas diminuem drasticamente, pauperizando fazendeiros e trabalhadores rurais, que não conseguem adquirir as mercadorias produzidas pela indústria. O desemprego é o passo seguinte, ampliando a recessão. Em linhas gerais, estes são os mecanismos que levaram o sistema capitalista, em 1929, à sua maior crise estrutural (FARIA; MARQUES; BERUTTI, 1993, p. 275).

Sobre o quadro da crise de regulações, Moraes (2001, p. 29) afirma que a crise estrutural, devido à superprodução em 1929, “[...] daria ainda mais autoridade às saídas reguladoras que vinham sendo formuladas por liberais reformistas, adeptos da intervenção estatal, desde o início do século.” Naquele período era necessário corrigir os efeitos desastrosos da superprodução. Enquanto a Inglaterra continuava com o livre-mercado, outros países, como Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, utilizavam a intervenção estatal, o protecionismo[21], o apoio do poder público para implantar e fortalecer a indústria, o comércio, os transportes e o sistema bancário.

---

21 O protecionismo se refere a um sistema que adota tarifas ou cotas para restringir o fluxo de importações (SANDRONI, 1985, p.358).

Esse período caracteriza-se por um "positivo" papel da doutrina *Keynesiana*[22], que defende a interferência do Estado sob o manejamento macroeconômico para controlar a atividade econômica através de políticas monetárias, da taxa de juros e dos gastos públicos. Toussaint (2002) esclarece que a teoria de J. M. Keynes (1883-1946) representa uma necessidade de encontrar, para a crise generalizada do sistema capitalista, uma a solução compatível com a manutenção deste sistema. Importa destacar que esse controle econômico só foi possível pela própria dimensão positiva do capital, ou seja,

> [...] o revoluciamento constante das forças produtivas que torna possível a criação de uma massa de bens e serviços, em quantidade e qualidade, capaz de atender a todas as necessidades da sociedade (TEIXEIRA, 2000, p. 68).

É a chamada missão civilizadora do capital[23], isto é, a contradição permanente do capital.

Isso repercutiu também na América Latina, onde um papel similar coube à Comissão Econômica para a América

---

22 Doutrina Keynesiana (Keynesianismo) é a filosofia social exposta por John Maynard Keynes (1883-1946) no final de sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936). Seria uma modalidade de intervenção do Estado na vida econômica em que a autonomia das empresas privadas não seria totalmente atingida. As políticas dessa doutrina propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos (SANDRONI, 1985, p.224).

23 Na obra Grundrisse, Marx menciona que a missão civilizadora do capital criou "[...] a sociedade burguesa e a apropriação universal da natureza, como os próprios vínculos sociais dos membros da sociedade. [...] a natureza se converte puramente em objeto para a humanidade [...] seja como objeto de consumo, seja como meio de produção"(MARX, 1986, p. 362).

Latina (CEPAL)[24], no qual o Estado[25] desenvolvimentista e nacional-populismo tornou-se uma forma de integração política das massas operárias e populares. O Estado populista tornou-se o principal agente da industrialização na América Latina, onde a burguesia industrial, ainda pouco expressiva, necessitava de um Estado intervencionista, forte e controlador das tensões sociais. Não obstante, depois da Segunda Guerra Mundial, que terminou em 1945, as companhias multinacionais "[...] espalhavam pelo mundo suas fábricas e investimentos e movimentavam gigantescos fundos financeiros envolvidos nesses processos – lucros a serem remetidos, *royalties*[26], patentes, transferências, empréstimos e aplicações" (MORAES, 2001, p. 31-32).

É importante inserir nesta discussão que o Estado brasileiro, no plano da política econômica, era um Estado desenvolvimentista. Até o período de 1964, com o golpe militar, esse desenvolvimento esteve vinculado à política social-populista, principalmente entre 1843 e 1964. O desenvolvimentismo e o populismo, segundo Boito Júnior (1999), visavam à reformulação da antiga divisão internacional do trabalho, à industrialização

24 A CEPAL – Comissão Econômica para a América latina – é um órgão regional das Nações Unidas ligado ao Conselho Econômico e Social. Foi criada em 1948, com o objetivo de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento dos países latino-americanos (SANDRONI, 1985, p.56). Constitui-se em uma instituição formuladora de políticas cuja intervenção como um centro de elaboração de políticas na realidade latino-americana vem diminuindo nos últimos anos. Oliveira (2000, p.106) ressalta que isto não significa dizer que tenha deixado de existir, mas apenas tem perdido "[...] seu poder de agência ideológica para transformar-se em órgão técnico de segunda importância". Encontra-se na parte 2, dados mais aprofundados sobre a CEPAL.

25 Considera-se Estado como um conjunto de instituições permanentes, como os órgãos legislativos, os tribunais, o exército e outras, que não formam necessariamente um bloco monopolítico, mas possibilitam a ação do governo (HÖFLING, 2001, p. 31).

26 Valor pago ao detentor de uma patente ou criador da obra original, pelos direitos de sua exploração comercial. Recebem também percentagem do lucro ou do preço de venda, ou sobre a venda (SANDRONI, 1985, p.386).

do Brasil e à implantação - ainda que restrita e segmentada - dos direitos sociais. Essa política geral do Estado brasileiro concorreu para o aprofundamento da dependência da economia para com o capitalismo financeiro internacional; ou seja, a produção industrial interna foi submetida à concorrência internacional, o que provocou o fenômeno da desindustrialização. Este processo teve como característica a redução da participação do produto industrial no conjunto da economia pela mudança no perfil da indústria, isto é, ocorreu o aumento relativo da produção industrial ligada ao setor primário e a desarticulação das cadeias produtivas (BOITO JÚNIOR, 2002).

Não obstante, a partir de 1970 a crise de superprodução mundial mostrou sintomas claros de uma nova configuração e dinâmica da produção e acumulação do capital, que Chesnais (1997b) denominou de *mundialização do capital*.

1.2 MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Ao abordar o contexto histórico do capitalismo financeiro internacional no século XX, evidencia-se que o metabolismo do capital trouxe na sua própria contradição a crise para novas reorganizações, a fim de manter o capital elevado. A superação da crise mundial[27] ocorreu com uma nova configuração e uma nova dinâmica da produção e da acumulação do capital.

---

27 Leher (1998, p. 79), em sua tese de doutorado, ressalta que os principais sintomas da crise estrutural na década de 1970 foram: "Recessões repetidas e profundas; inflação estrutural; déficit orçamentário e do comércio exterior, e desestabilização do sistema monetário internacional [...] ao mesmo tempo, a deteriorização tecnológica tornara-se evidente. As consequências

Alves (2001, p. 53) pondera que

> [...] a nova etapa de desenvolvimento capitalista a partir dos anos 70 do século XX é caracterizada por uma estrutura de valorização intrinsecamente instável, uma instabilidade sistêmica decorrente de uma crise crônica de superprodução que impulsiona e é impulsionada pela financeirização.

Esse processo tem sido denominado de *globalização e mundialização do capital*. Mészáros (2003, p.10) define esse período como um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital, ou seja, "uma nova fase do imperialismo hegemônico global". Para Chesnais (1997b, p. 46), o termo mundialização do capital significa "[...] um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo".

A expressão "mundialização do capital" indica que o capital vive em um novo contexto de liberdade quase total para desenvolver-se, deixando de submeter-se aos entraves e limitações que fora obrigado a aceitar no período pós-1945. Assim ele se encontra livre para exprimir os interesses de classe sobre os quais está fundado (CHESNAIS, 1997b, p. 8). Os Estados que detinham o domínio financeiro desde a ascensão ao poder de R. Reagan[28] e M. Tchatcher[29] devolveram ao capital

---

para o salário e o emprego foram severas [...]. Essa crise estrutural determinou o fim dos 'trinta gloriosos' anos do capitalismo 'fordista' ou de 'bem-estar social'."

28 Ronald Reagan (1911-2004) foi 40º Presidente dos Estados Unidos no período de 1981 a 1989.

29 Margareth Tchatcher (1925-) foi eleita primeira ministra de Grã-Bretanha em 1979. Foi reeleita duas vezes, em 1983 e 1987. Renunciou em 1990. A filosofia da "dama de ferro" era desmembrar as competências do Estado, pois a intervenção estatal, o corporativismo e a

a sua liberdade, aplicando as políticas de desregulamentação, privatização e liberalização por todo o mundo.

Segundo Chesnais (1997b), a mundialização do capital iniciou-se a partir de 1918, período em que a burguesia mundial, conduzida pelos camponeses norte-americanos e britânicos, empreendeu uma modificação internacional em seu benefício. Esse momento representou um marco nesses países, pois o conjunto das inovações tecnológicas em desenvolvimento se colocou a serviço dessa nova dominação. A gênese do regime de acumulação no contexto mundial diz respeito tanto à política quanto à economia, tendo o Estado um papel preponderante:

> [...] É apenas na vulgata neoliberal que o Estado é 'exterior' ao 'mercado'. O triunfo atual do 'mercado' não teria podido se fazer sem as repetidas intervenções das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos em primeiro lugar, os membros do G7[30]. Essa foi a liberdade que o capital industrial e, mais ainda, o capital financeiro que se valoriza sob a forma de dinheiro, reencontraram para se desenvolverem mundialmente (TOUSSAINT, 2002, p. 379).

A derrocada do socialismo real foi outro processo que contribuiu para acelerar a mundialização do capital, porque o socialismo foi denunciado como um modelo ineficiente em comparação com o capitalismo. Coggiola (1997, p.114) afirma que foi no período de 1970 a 1980 que nos sistemas financeiros estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial

---

assistência social deveriam ser determinados pela economia de mercado, pela iniciativa privada e pela responsabilidade de cada cidadão.

30 Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão. Reúne anualmente os sete chefes de Estado, geralmente no fim de junho ou no início de julho. O G7 reuniu-se pela primeira vez em 1975, por iniciativa do presidente francês Valèry Giscard d'Estaing.

> [...] se esbateram as fronteiras entre as diferentes profissões tradicionais e os sistemas nacionais. Assim, os novos produtos e mercados tornaram-se internacionais em uma economia-mundo em tempo real.

Para o autor, o processo de globalização da economia possui as seguintes características:

> [...] os mercados deixam de ser nacionais e passam a ser mundiais; as empresas se tornam multinacionais na medida em que se fazem representar em todos os continentes; e, finalmente, os novos meios de comunicações permitem a circulação de informações técnicas ou financeiras em escala planetária. Cada ramo industrial possui as suas localizações particulares, mas com um ponto em comum: a mundialização [...] (COGGIOLA, 1997, p. 114-115).

Juntamente com as questões econômicas encontram-se as doutrinas e pensamentos que influenciam e legitimam a forma de ser do mundo social e econômico[31]. No contexto histórico retratado, duas doutrinas atingiram o auge: o liberalismo e o neoliberalismo.

Com a crise no modo de produção e a implantação e consolidação do modo de produção capitalista, fez-se necessário um conjunto de fundamentos para justificar e colaborar com a manutenção da ordem capitalista da sociedade. Duas escolas do pensamento liberal-econômico se fizeram presentes neste

---

31 Conforme já referido, quando há mudança na forma de os homens produzirem suas vidas, ou melhor, a necessidade de os homens se reorganizarem socialmente, há concomitantemente uma crise na forma de como os homens pensam sobre si mesmos e suas relações.

contexto: A Escola Fisiocrata[32], na França, e a Escola Clássica[33], na Inglaterra.

A doutrina liberal teve como berço a Inglaterra, enquanto em países como os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão e a Rússia o Estado comandava suas políticas protecionistas. Na obra *A Riqueza das Nações* (1776), de Adam Smith (1723-1790), representante da Escola Clássica Inglesa, encontram-se os argumentos da ordem política liberal. O termo alegórico "mão invisível" foi cunhado por ele. Em conformidade com o autor, cada indivíduo "[...] promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo" (SMITH, 1983, p.173).

Em síntese, pode-se compreender que o principal argumento do liberalismo é que "[...] a procura do lucro e a motivação do interesse próprio estimulariam o empenho dos agentes, recompensariam a poupança, a abstinência presente, remunerando o investimento" (MORAES, 2000, p. 7). Essa doutrina, ou melhor, esse verdadeiro sistema de pensamentos, prega a necessidade de desregulamentar e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado a funções simples e bem-delimitadas. Essa forma de pensar, de acordo com Petras (1997, p.15),

---

32 As doutrinas de pensamento dos fisiocratas surgiram na França, na segunda metade do século XVIII, tendo como principal representante François Quesnay. Segundo Faria, Marque, Berutti (1993, p.134) "[...] o pensamento dos fisiocratas surgiu como oposição à teoria mercantilista, que caracterizou a época de transição. Os mercantilistas não concebiam a existência de leis econômicas e defendiam a intervenção do Estado na economia, o que representava a expressão do poder arbitrário do Estado Absolutista". Assim, os fisiocratas defendiam que os fenômenos econômicos se processavam segundo uma ordem imposta pela natureza.

33 Na mesma época em que surgiu na França, a ciência econômica com os fisiocratas, na Inglaterra, em 1776, Adam Smith publicava "A Riqueza das Nações". Smith foi o principal representante da escola clássica inglesa, juntamente com Stuart Mill (1806-1873), Thomas Malthus (1766-1834) e David Ricardo (1772-1823).

> [...] ganhou adesões e floresceu durante a maior parte do século XIX, sucumbindo, então, primeiramente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914) e posteriormente com o colapso do capitalismo durante a década de 1930.

Quando a forma de produção por meio da cooperação simples[34] sofreu suas contradições, dando base para a manufatura[35] se instaurar, houve uma mudança na forma de produção: a divisão do trabalho. Smith (1983) revela essa preocupação ao apresentar o argumento liberal de que há no homem uma propensão natural para a troca. A sua ideia é de que seria inerente ao indivíduo a troca de mercadorias, o consumo, o lucro, para assim postular que se deve realmente produzir, pois, para ele, a riqueza de uma nação advém do trabalho dividido e da livre concorrência.

Na doutrina liberal, a ênfase está em ir contra os regimentos e os estatutos que controlam a forma da produção. Assim, a burguesia se opunha à visão de mundo da época e ao governo

---

34 Nos capítulos XI, XII e XIII, do Livro I de O Capital, Marx expõe as três formas de produção de mercadorias: cooperação simples, manufatura e grande indústria. Teixeira (2000) comenta que a sucessão histórica dessas formas traduz a luta do capital para adequar a base técnico-material do processo de trabalho às exigências de valorização do valor. Essa adequação exige não só uma transformação permanente dos elementos que compõem o capital constante, mas também uma contínua reestruturação da divisão técnica do trabalho. No que se refere à divisão do trabalho, a manufatura cria o trabalhador coletivo combinado, transformando, assim, a simples reunião de muitos trabalhadores independentes, como acontecia na cooperação simples, num corpo coletivo de trabalho, no qual cada trabalhador executa suas funções como parte desse todo (TEIXEIRA, 2000, p.70).

35 Segundo Singer (1985, p.10), "a manufatura, enquanto forma histórica de produção capitalista, era constituída por empresas que produziam mercadorias com métodos artesanais, isto é, sem uso de máquinas movidas por energia não humana. Nas manufaturas, trabalhavam dezenas ou mesmo centenas de pessoas, sob ordens de um empregador capitalista. Em cada manufatura se desenvolvia extensa divisão do trabalho, cada linha de produção sendo dividida em numerosas tarefas distintas. Cada grupo de trabalhadores se dedicava especializadamente a uma dessas tarefas, o que permitia grandes ganhos de produtividade".

arbitrário da nobreza feudal que já estava em desintegração. Sobre esse contexto, Moraes (2000, p.7) pontua que

> [...] a partir de então, uma série de ideias deixam de ser apenas intuições, reveladas aqui e ali. Elas começam a constituir um verdadeiro sistema de pensamento, um sistema que afirma, convictamente, que o mundo seria melhor – mais justo, racional, eficiente e produtivo – se nele reinasse, soberana, a livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos (e suas relações) não fossem limitadas por regulamentos e monopólios, estatais ou corporativos.

A doutrina liberal queria e pregava a necessidade de desregulamentar e privatizar as atividades econômicas daquela época, sendo função do Estado apenas a "[...] manutenção da segurança interna e externa, a garantia dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública" (MORAES, 2000, p. 7); ou seja, nada de se meter na produção econômica. Para Smith (1983, p. 47), cabe ao Estado

> [...] a obrigação de superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade. Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres: três deveres, por certo de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter.

Percebe-se que o neoliberalismo gerado no final do século XX tem muita semelhança (não só no nome) com a doutrina liberal, visto que a concepção neoliberal de sociedade e de Estado se inscreve na – e retoma a – tradição do liberalismo clássico[36] dos séculos XVIII e XIX. O contexto histórico em que essa doutrina se instaura é outro, tornando-se assim um fenômeno distinto do liberalismo clássico. A diferenciação histórica entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo é de fundamental importância para essa compreensão, pois os parâmetros econômicos são outros.

Moraes (2000) afirma que os liberais clássicos combatiam a política do Estado mercantilista e os regulamentos impostos pelas corporações de ofícios. Os neoliberais tinham como propósito a crítica e o desmantelamento do Welfare State[37] e das modernas corporações e sindicatos trabalhistas.

Quanto aos países subdesenvolvidos, os inimigos são o “Estado desenvolvimentista e a chamada democracia populista” (MORAES, 2001, p.11).

Ainda em termos de contextos diferentes, Petras (1997) traça um paralelo das diferenças contextuais entre liberalismo e neoliberalismo. O autor salienta que o liberalismo, por meio de suas doutrinas de livre-comércio, combateu as restrições pré-

---

36 Höfling (2001, p. 35) afirma: “[...] enquanto a obra A riqueza das nações, de Adam Smith (publicada em 1776), é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, O caminho da servidão, de Friedrich Hayek (publicado em 1944), é identificado como o marco do neoliberalismo. As formulações de Milton Friedmann, economista da Escola de Chicago, sobre o Estado e políticas sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek”.

37 “Forma de Estado capitalista que se distingue pelas possibilidades que oferece aos cidadãos de acesso aos sistemas nacionais (públicos ou regulados pelo Estado) de educação, saúde, previdência social, renda mínima, assistência social, habitação, emprego, etc., atuando na organização e produção de bens e serviços públicos, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados” (SANDRONI, 1985).

capitalistas, enquanto o neoliberalismo combate o capitalismo sob as influências do Estado de Bem-Estar Social. Essas doutrinas defendiam a economia de exportação dos produtos considerados "riqueza nacional"; porém, o liberalismo recorria ao desaparecimento da agricultura comunitária camponesa, enquanto o neoliberalismo prejudica a indústria nacional, pública e privada. No liberalismo ocorria a abertura de mercados; no neoliberalismo a ênfase não é mais no mercado local, mas no internacional.

Também na classe trabalhadora há uma diferenciação; no liberalismo, entre camponeses e proletários, e no neoliberalismo, entre trabalhador assalariado e trabalhador autônomo ou informal. No liberalismo criou-se a legislação trabalhista e da previdência social, enquanto o neoliberalismo procura controlar os movimentos trabalhistas e se opõe a qualquer manifestação ou movimento social.

Cabe destacar que essas duas doutrinas exercem sobre a economia nos respectivos contextos efeitos que representam formas diferentes, porque as relações sociais desses períodos são outras. Petras (1997, p.17) explica que "[...] a imposição política de um modelo econômico pré-industrial (neoliberalismo) sobre uma formação social avançada exerce efeitos aberrantes na economia e na sociedade", desarticulando os setores econômicos a as regiões interligadas, como também marginaliza e "[...] exclui as classes produtivas (operários e fabricantes), fundamentais para o mercado nacional."

Na visão neoliberal o Estado e os sindicatos são os responsáveis pela crise econômica, pois impedem o sucesso de suas propostas. O sistema estatal é tido como improdutivo, por isso deve repassar para o privado a competência que era dele.

É a lógica do mercado em evidência, afirmando que o Estado mínimo é o único possível culpado e que a causa das crises está em que os sistemas institucionais - como saúde, educação, políticas de empregos e outros - não atuam dentro da lógica de mercado.

Ao analisar os fundamentos do neoliberalismo, Petras (1997) argumenta que na política neoliberal cinco metas são implantadas: a *estabilização* de preços e das contas nacionais; a *privatização* dos meios de produção e das empresas estatais; a *liberalização* do comércio e dos fluxos de capital; a *desregularização* da atividade privada; e a *austeridade fiscal*, que é a restrição dos gastos públicos. Os defensores do neoliberalismo acreditam que essas são as armas para a maximização de lucros. Assim, eles têm uma forma de pensar que os "abstrai do mundo real"[38], uma vez que

> [...] postula um mundo formado por indivíduos que concorrem, e supõe que tais indivíduos devam comportar-se de forma competitiva para maximizar os lucros. [...] concluem que a economia de livre-mercado é o resultado racional da livre concorrência entre indivíduos (PETRAS; VELTMEYER, 2001, p. 18).

O neoliberalismo é um conjunto de ideias inseridas no contexto histórico do capitalismo financeiro internacional. Suas metas formam um complexo de ideologias, que, conforme Petras

38 Não há como concordar e acreditar nas políticas neoliberais, uma vez que Marx e Engels mostram as contradições inerentes que explicam essa ideologia como falsa representação, ou seja, uma forma de abstração. No prefácio da Ideologia Alemã (MARK; ENGELS, 1986, p.17), os autores afirmam que os homens sempre fizeram falsas representações sobre si mesmos e organizaram suas relações em função dessas representações. Assim, buscar soluções requer, antes de tudo, que se pense na história humana e nas implicações decorrentes do metabolismo contraditório do capital.

(1997, p. 37), deve ser entendido "[...] para justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos e o principal mecanismo para transferir riquezas para o capital estrangeiro". Dessa forma a ideologia neoliberal obscurece o real, como enfatiza Petras (1997, p. 19):

> A metodologia individualista do neoliberalismo obscurece as verdadeiras forças sociais, mantendo as suas fictícias suposições 'abstratas'. Nesse sentido, concordamos com o neoliberalismo em um ponto: a teoria neoclássica não tem nada a ver com a forma como o mundo real está organizado e funciona. O neoliberalismo pode ser um conjunto elegante de equações matemáticas baseadas em suposições primitivas e insustentáveis (PETRAS, 1997, p.19).

Os determinantes históricos são primordiais para a compreensão do neoliberalismo, pois este é um sistema individualista, e impinge ao indivíduo concepções falsas sobre o contexto e as relações em que está inserido. Pode-se dizer que o neoliberalismo é a ideologia do capitalismo em um momento no qual o capital vive um regime de acumulação financeira. Moraes (2001, p.10) afirma que o termo possui vários significados, a saber:

> 1) Uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social;
> 2) Um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centros de geração de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos;
> 3) Um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70 do século XX, e propagados pelo mundo a partir das organizações

> multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods[39] (1944), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na política pública educacional, o neoliberalismo mostrou como característica uma prática baseada na concepção do aluno-cliente, no sentido de um sujeito assujeitado tal qual uma mercadoria, como se a educação fosse um investimento privado do indivíduo. O setor educacional passou a caracterizar-se como uma área propícia para a acumulação do capital. O discurso propalado teve como eixo a educação não como parte do campo social e político, mas como integrante do mercado, funcionando à sua semelhança.

Fica expressa nessa lógica a presença de um antagonismo no que se refere à aplicação da gerência da **qualidade**[40] total na escola, adotando-se os mesmos princípios e métodos administrativos vigentes na empresa privada. Isso contradiz o caráter educativo das práticas e relações que se espera terem lugar na escola, as quais têm como finalidade a constituição de sujeitos, e não a apropriação do excedente. A esse respeito assim se expressa Paro (1999, p.102):

> [...] o que toda administração tem de essencial é o fato de constituir-se em utilização racional de recursos

---

39 Nome pelo qual ficou conhecida a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, EUA) com representantes de 44 países, para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda guerra mundial. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (SANDRONI, 1985, p. 83).

40 A qualidade na educação foi estabelecida neste livro como uma categoria de estratégia política do Estado para a Educação Infantil na década de 1990, expressa nos discurso dos organismos internacionais e nos documentos oficiais. Destacam-se na terceiro parte as análises pertinentes à abordagem dessa categoria, referida nas revistas Nova Escola e Criança.

> para a realização de fins determinados. Diante desse caráter mediador, são os fins buscados que dão especificidade a cada administração em particular. No caso da administração tipicamente capitalista, esta é concebida para dar conta das questões à eficiência interna e ao controle do trabalho alheio na empresa produtora de bens e serviços, tendo como escopo servir à apropriação do excedente, pela dominação do trabalhador. Disso decorre a impropriedade de sua aplicação em instituições cujos fins dizem respeito à constituições de sujeitos, como é o caso da escola. Isto porque os objetivos que se buscam na empresa capitalista não são apenas diferentes, mas antagônicos aos buscados na escola.

Disso se alimenta a retórica neoliberal, que sempre atribuiu à educação um papel estratégico. Estabeleceu-se como objetivo básico atrelar à educação escolar a concepção de simples preparação técnica para o trabalho e os investimentos em pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre-iniciativa (MARRACH, 1996).

Quanto ao atendimento à infância no Brasil, a retórica não é diferente. As políticas determinam que desde o nascimento a criança deve ser estimulada e preparada para o desenvolvimento integral, porém o ponto de chegada dessa concepção está no interesse econômico, no *desenvolvimento sustentável da economia*. A política neoliberal propaga receituários que, em sua concepção, conduzirão ao pleno desenvolvimento do capital, sendo a criança um ser que necessita de formação para o desenvolvimento das potencialidades que o capital internacional requer.

Ao refletir sobre a dinâmica do capital, buscou-se apresentar uma análise da totalidade, do concreto e real, que é determinado historicamente, assim como compreender a percepção de como a sociedade capitalista se (re)organiza para

manter-se. A conclusão foi que as reorganizações definidas pelo próprio aspecto contraditório do capital representam formas articuladas a fim de que o capital mantenha a sua valorização. As mudanças nas relações sociais e as questões econômicas e políticas são as expressões dessas reorganizações, que também sofrem modificações. Diante disto, as doutrinas do pensamento liberal e do neoliberal representam ideologias que determinam a forma de ser do mundo econômico, legitimando suas relações, evidentemente, em contextos históricos diferentes e por outros parâmetros econômicos.

Nesse panorama, estratégias são definidas e o Estado representa um dos canais estratégicos para fortalecer as políticas neoliberais, reduzindo seu real papel de se responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social as de promover e regular esse desenvolvimento. O sistema neoliberal encontra na Educação Infantil uma aliada na implantação de suas estratégias de política econômica.

A seguir, apresentam-se reflexões acerca dessa mudança do Estado em relação à Educação Infantil.

1.3 REFORMA, O PAPEL DO ESTADO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Ao iniciar as discussões sobre a reforma e o papel do Estado com a implantação de políticas neoliberais na Educação, especificamente na Educação Infantil, faz-se necessário examinar o significado dos termos *Estado* e *Governo*, *políticas sociais* e *políticas públicas* e *educação*, a fim de evitar confusões, generalizações e ambiguidades nas análises posteriores.

Höfling (2001), ao refletir sobre o Estado e as políticas sociais, fez uma distinção bem específica entre Estado e Governo. Definiu o Estado como um conjunto de instituições permanentes - como os órgãos legislativos, os tribunais, o exército e outras - que não formam necessariamente um bloco monopolítico, mas possibilitam a ação do governo; e concebeu o Governo como um conjunto de programas e projetos que partem da sociedade e que ele próprio propõe para a sociedade como um todo, configurando-se assim a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um dado período.

Vieira (2001, p.18) esclarece que o governo não se confunde com o Estado, pois:

> [...] O governo constitui a direção do Estado, não constitui o Estado no todo. Assim, nas estratégias governamentais, essas 'políticas', dispõem de maior estabilidade com governo mais estável. Governo instável, com baixa hegemonia, com baixa capacidade de controle das mentes e sobretudo com baixo consenso exibe políticas sociais e políticas econômicas muito fugazes, extremamente rápidas por causa da recomposição permanente da classe dirigente, que lá está.

Também para Nagel (2001, p.100) o Estado jamais deve ser entendido como Governo ou mero poder coativo e limitador da vontade da maioria. A autora se remete à força nutriz do Estado, ou seja, à energia vital que o sustenta, a qual é oriunda da própria dinâmica da relação social que lhe dá vida:

> [...] O Estado, ao expressar a organização da sociedade, as suas práticas sociais, não só capta e expõe, ao longo do tempo, as transformações operadas na base trabalho, como processa a viabilização das relações econômicas, comandando a indispensável

> harmonização entre interesses conflitantes e/ou diversos da mesma classe, ou de classes distintas.

Sobre as políticas públicas, Höfling (2001) pondera que essas são entendidas como o Estado em ação; ou seja, o Estado é quem implanta um projeto de governo por meio dos programas, das ações voltadas para setores específicos da sociedade; portanto o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implantariam as políticas públicas. Nagel (2001, p. 99) também esclarece isso ao afirmar: "[...] não se pode confundir, imediatamente política com a etapa de normatização, com atividades de elaboração e/ ou de aplicação de uma determinada regulamentação."

As políticas públicas são tidas como de responsabilidade do Estado, e devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Höfling (2001) enfatiza que essas políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Compreendem-se como políticas sociais aquelas relativas a ações que determinam o padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado, com ênfase na redistribuição dos benefícios sociais para a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Neste sentido, Höfling (2001, p. 31) compreende a Educação como uma política pública de ordem social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos. Sobre a definição de política educacional, Nagel (2001, p. 99) afirma:

> [...] a política educacional, embora se expresse a partir de um dado instante, em diplomas legais, de fato, é

> um conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação.

No palco do capitalismo internacional e da estratégia neoliberal, o Estado é tido como improdutivo e necessita de reformulações nas suas ações e políticas, dentro de um processo que faz parte da reestruturação do capitalismo em âmbito universal. Silva (2003, p. 66) assinala que

> [...] a reforma do Estado surgiu como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento [...] foi dada a largada para a nova hegemonia neoliberal, disseminando-se para o resto do mundo a política de revalorização do mercado, numa retrospectiva atualizada do liberalismo do século XIX.

Boito Júnior (1999) assevera que o crescimento dessa "nova" burguesia de serviços se deve ao recuo e **descentralização**[41] do Estado na área dos serviços e dos direitos sociais. Para o autor, essa fração da burguesia é um dos setores mais reacionários da classe dominante, visto que seu crescimento é resultante da manutenção de uma política ultrarreacionária de supressão e redução dos direitos sociais. Assim, as estratégias de interesse do Estado estão voltadas à mercantilização dos direitos e serviços sociais nas áreas da educação, da saúde e da previdência.

A reforma do Estado no Brasil, conforme Silva (2003, p. 66), mesmo sendo diferente da de outros países, devido às suas próprias diferenças econômicas em relação ao centro/periferia, passou por dois momentos.

---

41 A descentralização do Estado representa, neste livro, outra categoria que será discutida nas análises das revistas, foco da terceira parte.

O primeiro desses momentos foi o período de retomada da ofensiva do neoliberalismo, no qual o Estado foi criticado pelo seu caráter intervencionista "[...] exigindo-se uma redução do seu 'tamanho' como uma condição ao livre funcionamento do mercado". Soares (2003, p.12), ao discutir a redução do tamanho do Estado, chama a atenção para a *mercantilização dos serviços sociais:*[42]

> [...] a intervenção do Estado no social também é vista como pouco 'recomendável', devendo ser substituída por um tipo de 'mercado' especial em que cabem desde a grande seguradora financeira (que passa a garantir previdência social e saúde para os que podem pagar pelo seguro) até o chamado 'terceiro setor', que também inclui uma vasta gama de 'atores' [...] A mercantilização dos serviços sociais – mesmo os essenciais, como saúde e educação – também é vista como 'natural': as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam 'valorizados'.

Para o ex-ministro Bresser Pereira[43], a crise econômica na década de 1980 teria sido consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, do seu

---

42 Sobre a mercantilização dos serviços sociais, destacam-se na delimitação do tamanho do Estado, as ideias de *privatização, publicização e terceirização*. Segundo Bresser Pereira (1997, p.19) "[...] uma forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. *Privatização* é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. *Publicização*, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. *Terceirização* é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio". Soares (2003, p.32) pontua que "[...] a privatização dos serviços sociais corresponde à visão liberal do alto grau de mercantilização de bens sociais, submetidos à mesma lógica privada de qualquer produção de 'bens' materiais e admitindo com tranquilidade o lucro."

43 Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (1995-1998).

crescimento distorcido, dos seus custos operacionais, do seu endividamento público e de sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais de gerir suas próprias políticas econômicas e sociais. Neste sentido, para o ex-ministro,

> A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

O outro momento da Reforma do Estado caracterizou-se pelo caos provocado pelas políticas neoliberais de **focalização**[44]:

> [...] reforçou-se a retórica da 'reforma' como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, voltando-se a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital (SILVA, 2003, p. 67).

Nesse momento procurou-se desenvolver projetos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento

---

44 A estratégia política da focalização tem o objetivo político de limitar os recursos do investimento público que rompe com o princípio de universalidade dos direitos e valorizam os programas compensatórios para o alívio (e não fim) da pobreza. Na terceiro parte deste livro, discute-se a forma como essa categoria foi apresentada nas enunciações das revistas.

(BID) sob o impulso do contexto de agravamento da pobreza e da reação popular às políticas neoliberais.

Em 1989, na América Latina, em vista da crise da dívida externa e em atendimento ao *Consenso de Washington*[45], foram elaboradas políticas de ajustes, ou seja, estratégias econômicas com "[...] uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributárias, previdência etc.), liberalização comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras" (SILVA, 2003, p. 68). Essas políticas de ajustes são caracterizadas por Soares (2003, p.18) como

> [...] um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1997) encontra-se em destaque que o fator determinante da desintegração econômica e da crise fiscal no mundo seria a ineficiência do Estado em suas funções. Nesse contexto, uma das orientações políticas neoliberais recomendadas é a reforma do Estado em todo o mundo, pois o Estado é considerado "[...] essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento,

---

45 Em 1989, reuniram-se em Washington, capital dos Estados Unidos, representantes do FMI, do Banco Mundial e do BID, juntamente com autoridades do governo norte-americano, com o objetivo de definir as políticas que os países da América Latina deveriam implementar para a obtenção de empréstimos. As propostas desse encontro ficaram conhecidas como Consenso de Washington. São políticas de corte neoliberal, pensadas em 1990 pelo economicista norte-americano John Williamson (SOARES, 2003).

mas como parceiro, catalisador e facilitador" (BRASIL, 1995, p. 9). Percebe-se nitidamente um conjunto de conceitos neoliberais sobre um Estado com funções mínimas, que passa a necessitar de outros parceiros, pois ele sozinho seria apenas uma "máquina estatal"[46], por isso precisava ser reorganizado. Tem-se como caminho para isso a convocação para o "diálogo democrático" entre o Estado e a sociedade.

Reformar o Estado brasileiro foi uma das estratégias acatadas pelo governo FHC, por meio da criação de um ministério próprio para isso, o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, o qual em 1995 apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[47]. Conforme expressa claramente o documento:

> [...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

---

46 Termo utilizado por FHC ao incentivar a urgência na reforma da administração pública brasileira (Ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, BRASIL, 1995, p.7).

47 A atribuição desse ministério, como salienta o documento, "[...]é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através do Plano Diretor". A definição de *aparelho do Estado* distingue do *Estado.* O documento define por Aparelho do Estado "[...] a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território" (BRASIL, 1995, p.12).

Percebe-se que, ao tratar da reforma do Estado, o projeto é amplo e diz respeito às várias áreas do governo; entretanto a reforma do aparelho do Estado é mais restrita, e serviu para tornar a administração pública mais eficiente e centrada na propalada "cidadania".

No documento da reforma do Estado é evidente a preferência por um Estado mínimo que se ocupe principalmente do capital humano[48]: "[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador de serviços, mantendo-se no papel de regulador dos serviços sociais" (BRASIL, 1995, p.13). Percebe-se que o Estado se autodenomina como apenas um promotor dos serviços sociais que mantém o controle social direto com a participação da sociedade, ou seja, estimula outros setores por meio da "publicização" – uma estratégia política da **descentralização** para o setor público não estatal na execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Uma das causas determinantes para a elaboração das políticas educacionais na década de 1990, as quais influenciaram especificamente as políticas públicas para a Educação Infantil, foi a reforma do Estado. Todo esse processo fez parte da reestruturação do capitalismo de âmbito universal. As políticas educacionais estabelecem relações com as políticas gerais e estão subordinadas às políticas econômicas de ajustes estruturais

48 A Teoria do Capital Humano nos escritos de Theodore William Shultz reforça a ideia de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica dos países, sendo esta a maior contribuição da educação (SANDRONI, 1985, p. 48).

demandadas nesse processo de reestruturação do capital, com o consentimento dos atores nacionais.

Fonseca (1998) mostra que o contexto das políticas na década de 1990 é articulado com questões amplas. A autora afirma que o Banco Mundial[49], a partir de 1960[50], assumiu um papel político, pois passou a influenciar as agendas dos países-membros, a definir as relações internacionais com esses países por meio de uma lógica funcionalista instituída pela ordenação internacional, a propor a cooperação com o setor social mediante sugestões de políticas a serem aceitas pelos países credores e a implementar a justiça social com respaldo nos princípios de sustentabilidade, de justiça e de igualdade social. Como se vê abaixo, as categorias *descentralização*, *focalização* e *qualidade* aparecem expressas como encaminhamentos políticos de lógica funcionalista:

> 1) o combate à situação de pobreza, mediante a promoção de equidade na distribuição na renda e nos benefícios sociais, entre os quais se destacam a saúde e a educação;
> 2) a busca da eficiência na condução das políticas públicas, mediante o incremento da competência operacional dos agentes, cuja medida de qualidade seria a relação econômica de custo-

49 O Banco Mundial também conhecido como BIRD, nasceu depois da Segunda Guerra Mundial, na Conferência de Bretton Woods, tendo como objetivo contribuir na reconstrução dos países devastados pela guerra. Sua atuação não se restringiu, contudo, a esses países, tendo desempenhado importante papel na política mais recente das nações em desenvolvimento. O Banco comporta cerca de 180 países sócios, apresenta-se no cenário mundial como financiador, em parceria com o FMI, de projetos tanto para o setor público quanto para o setor privado (OLIVEIRA, 2000, p.108).

50 As análises de Fonseca (1998, p. 2) não se limitaram aos documentos propriamente educacionais, mas a autora enfocou suas análises nos textos de cunho mais geral que o Banco Mundial foi elaborando a partir de 1960.

> benefício, em nível individual, institucional e social;
> 3) a busca da modernização administrativa dos diferentes setores sociais e econômicos por meio de políticas descentralizadas, que ensejem maior autonomia da comunidade na condução dos serviços sociais;
> 4) o diálogo como estratégia de interação interdependente entre banco e os mutuários (FONSECA, 1998, p. 7)

Como se observa, as categorias *Descentralização*, *Focalização* e *Qualidade* aparecem descritas como encaminhamentos políticos da lógica funcionalista neoliberal.

Fonseca (1998) acrescenta que o termo *igualdade*, nas políticas e nas ações do Banco Mundial, foi gradativamente substituído pelo termo *equidade*, sendo ambos considerados e interpretados como equivalentes. A autora chama a atenção para essa substituição, e afirma que não foi uma substituição casual, mas uma alteração conceitual. Fica evidente que

> [...] a equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema. Assim, a proposição sistêmica segundo a qual – o problema que afeta a uns afeta a todos – não significa que os benefícios de uns sejam, necessariamente os benefícios de outros (FONSECA, 1998, p. 8).

Especificamente no setor educacional[51], a equidade aparece nos documentos e nos discursos do Banco com um

51 Segundo Oliveira (2000, p.110), o Banco Mundial começou a investir em Educação Básica a partir de 1974, priorizando as quatro primeiras séries.

sentido contencionista, sendo o grande princípio orientador das políticas educacionais propostas para os países pobres e mais populosos do mundo. A preocupação teve como foco a eliminação da pobreza absoluta. Neste sentido, os índices de pobreza foram reduzidos de forma significativa, buscando-se a harmonia social com vista a diminuir as possibilidades de emergência de conflitos sociais. Como expõe Oliveira (2000, p. 110),

> O Banco Mundial acredita que a Educação Básica poderá contribuir para a contenção da pobreza, a partir dos seus reflexos na redução das taxas de natalidade, que viria como resultado do acúmulo de informações e maior inserção das mulheres pobres no mercado de trabalho.

Conforme expressa o próprio documento do BM ao estabelecer a educação como veículo para o desenvolvimento,

> El papel que cumple la educación como vehículo para el desarrollo sostenible de la sociedad, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se está reconociendo cada vez más. Para la mayoría de las unidades familiares el bienestar está determinado en gran parte por los conocimientos de las personas, que son resultado sobre todo de la educación. La fuente principal de las diferencias de nivel de vida entre las naciones son las diferencias de capital humano, las que también son, en gran medida, producto de la educación (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 31)[52].

---

52 O papel que cumpre à educação como veículo para o desenvolvimento sustentável da sociedade, para o crescimento econômico e para a redução da pobreza está sendo reconhecido cada vez mais. Para a maioria das unidades familiares o bem-estar está determinado pelo ingresso procedente do trabalho. No entanto, a produtividade do trabalho está determinada em grande parte pelos conhecimentos das pessoas, que são resultado sobretudo da educação. A fonte principal das diferenças do nível de vida entre as nações, são as diferenças de capital humano, as quais também são em grande medida, produto da educação (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 31).

A Educação Infantil no Brasil é definida nessa política como uma parcela representativa do capital humano. Investir nas crianças pobres da primeira infância, além de focalizar com equidade, é uma ação considerada discursivamente como o resultado de um futuro bem-estar e desenvolvimento.

Coraggio (1996, p. 86) argumenta que as propostas estratégicas de **focalização** do Banco Mundial para atacar a pobreza explicariam por que o BM, que tradicionalmente direcionou investimentos para a infraestrutura e o crescimento econômico, aparece cada vez mais como uma agência propulsora de investimentos em setores sociais e da reforma do conjunto das políticas sociais, no sentido de prevenir situações politicamente críticas no mundo.

Na Educação Infantil, essa situação se evidencia pela proposta para a infância elaborada pelo Banco Mundial e por outras agências internacionais, como a Unesco, a CEPAL e o BID. Adiantando essa discussão, o documento do Banco Mundial para o Brasil intitulado *Relatório da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das pré-escolas* (2001) expressa a **focalização** "[...] na pré-escola como uma intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobre da população" (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8). Fica notória a presença da Teoria do Capital Humano quando o relatório enuncia que

> [...] um programa nacional abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

Esses dois aspectos, a focalização e a ênfase no capital humano, são apenas exemplos para inaugurar uma discussão que será aprofundada na segunda parte deste livro. Cabe, com isso, enunciar que a Educação Infantil revela as transformações sociais decorrentes das reorganizações do capital mundializado. Essa etapa representa, no cenário mundializado, um setor educacional em que a primeira infância e a pobreza são focos das estratégias políticas, mas não se tem a concepção de que elas são autoras e sujeitos dessa realidade histórica.

Na encenação dessa história os holofotes se voltam para a pobreza, a fim de inserir os desempregados nos setores informais da economia por meio de incentivos de mercado, da criação de instituições sociais e políticas, da infraestrutura e tecnologia necessárias e de investimento do Estado no papel de promotor dos serviços sociais básicos para os pobres - como saúde, planejamento familiar, nutrição e educação primária - com o objetivo de promover a equidade social. Tais condições, como afirma Oliveira (2000, p.111),

> [...] são chamadas pelas agências internacionais ligados à ONU, de *equidade social*, e estarão fortemente presentes nos estudos e pesquisas dessas instituições, bem como nas suas referências políticas, na década de 90.

Ao término desta primeira parte, conclui-se que, sendo o capitalismo financeiro uma fase contraditória do capital para a reorganização da crise financeira, as mudanças estruturais no Estado, bem como todas as políticas de ajustes econômicos, fizeram parte do conjunto de resultantes que constituíram a base para a expansão e a manutenção do capital financeiro internacional.

A Educação Infantil, inserida no âmbito do capitalismo monopolista, obteve diversos enfoques que determinaram a forma do atendimento à infância no Brasil, diante das contradições imanentes do capital transnacional. Com a regulação econômica ditada pelo mercado internacional, as contradições expressas pela crise de superprodução geraram um quadro de crise de regulações ante as novas reorganizações. A doutrina do neoliberalismo inspirou as reorientações para aumentar a riqueza dos super-ricos mediante a apropriação do excedente. A educação infantil baseou-se nesses ideais, dos quais a política neoliberal propagou receituários com a prioridade no desenvolvimento econômico sustentável.

As políticas educacionais elaboradas na década de 1990 tiveram a intenção de favorecer os interesses econômicos e a contribuir para a reestruturação capitalista. Denotam as estratégias políticas da mundialização financeira, com a influência de determinantes sociais e internacionais que estabelecem os rumos do capital. As agências multilaterais, entre elas o Banco Mundial, impuseram às políticas sociais uma orientação para dar continuidade ao processo do "suposto" desenvolvimento humano, que ocorreu apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico. A descentralização do Estado, as políticas de focalização e a sugestão política da qualidade expressaram, na política social, uma ação do Estado apenas como promotor dos serviços básicos para os pobres.

Coraggio (1996, p. 77) postula que a bandeira dessas políticas

> [...] é investir os recursos públicos 'nas pessoas', garantindo que todos tenham acesso a um mínimo de educação [...], compensando conjunturalmente

> os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a mundialização.

Essas medidas são complementos para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural econômico no mundo.

Na Educação Infantil, as mudanças ocorridas com a reforma do papel do Estado, enquanto regulador do desenvolvimento, resultaram das estratégias tidas como emergenciais para o metabolismo e a dinâmica do capital diante de uma realidade universal. O Estado tornou-se apenas um promotor dos serviços sociais, apenas estimulou a publicização; todavia, a reforma do Estado, resultante da tentativa de tornar-se competitivo e atrair capitais, utilizou-se de regras que desregulamentaram a economia, minimizaram as barreiras do comércio, tornaram livre o fluxo de capitais, privatizaram e descentralizaram o Estado Nacional. Essa semelhança de enfoque manifestou-se também na Educação Infantil, vista como insumo que contribuiria para a produção de capital humano e, consequentemente, de um desenvolvimento econômico sustentável e eficiente no atendimento à pobreza.

Coraggio (1996, p. 98) comenta que

> [...] esta função é uma equação na qual o aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico (constituições, equipamentos, etc.), das variações no fator trabalho e de um fator que chamou-se de capital humano.

Destarte, reformar o Estado e (re)formular as políticas educacionais no Brasil foram estratégias que contribuíram para a mundialização do capital internacional, portanto expressaram e significaram as mudanças e a reorganização do próprio capital.

PARTE II

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E A DINÂMICA DO CAPITALISMO

O objetivo desta parte é analisar as políticas públicas para a Educação Infantil implementadas no Brasil a partir da década de 1990. O percurso até aqui esteve pautado na compreensão do contexto macroeconômico da sociedade, na dinâmica da mundialização do capital. O procedimento a ser realizado nesta parte é compreender as políticas para a Educação Infantil inseridas no contexto das reformas educacionais e no âmbito político-econômico-social a partir da década de 1990. Nas análises aqui desenvolvidas foram utilizados três procedimentos metodológicos: 1)- compreensão dos pressupostos históricos da Educação Infantil no Brasil e da dinâmica do capitalismo; 2)- análise das políticas propostas para o atendimento à infância e à Educação Infantil nos documentos dos organismos internacionais; e 3)- compreensão das políticas públicas para a infância e seus pressupostos nos documentos oficiais do MEC.

2.1 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Para entender o percurso e os significados que resultaram no reconhecimento da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e das implicações políticas decorrentes desse processo, faz-se necessário compreender o contexto que viabilizou ações e propostas para a Educação infantil não mais de cunho compensatório e assistencial, mas sim, o oposto de assistência, ou seja, propostas e ações que integram um projeto educacional. Este processo é relevante, pois,

> [...] mais que uma polaridade entre campos homogêneos, a história da Educação Infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambiguidade das propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza descomprometida quanto à qualidade do atendimento (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 202).

Compreender a criança historicamente exige um estudo que, além de ser dispendioso, requer cuidado quanto ao enfoque metodológico. Kuhlmann Júnior (1998) apresenta duas abordagens já utilizadas em pesquisas sobre a infância que não possibilitam a compreensão da totalidade histórica. A primeira delas faz referência à obra de Philippe Ariès[53] sobre a "História da

53 Philippe Ariés (1986), em seu livro "História Social da Criança e da Família", analisa o conceito de criança através da iconografia. Ele menciona que na Idade Média o conceito de Infância não existia, ou seja, a consciência de uma particularidade infantil que distingue a criança do adulto.

Criança e da Família", que tem como enfoque os *comportamentos e mentalidades*, identifica apenas parte da realidade. Outra abordagem é a *psico-histórica* de Lloy De Mause[54], que seria uma aplicação da psicanálise e da psicogenética na compreensão da história da infância num enfoque contrário ao materialismo histórico

No campo de pesquisa da história da infância e sua concepção encontram-se divergências e linhas diferentes para interpretar o que é ser criança e como as sociedades concebem a criança enquanto ser histórico. Torna-se relevante realizar estudos sobre a história da infância que se proponham a estudá-la em uma visão pautada no referencial histórico, na realidade social da sociedade capitalista em sua forma de engendrar o homem e suas relações sociais, entre elas a própria educação.

Estudar os pressupostos históricos da Educação Infantil é um procedimento necessário para a compreensão das políticas educacionais. Sanfelice (2004, p. 98), ao abordar a complexidade da situação teórico-metodológica da produção de pesquisas realizadas no campo da histórica da educação, afirma:

> Fontes e história das políticas educacionais, para mim, é um tema recorte da história da educação, por sua vez recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto [...] o recorte não tem o sentido de isolar o objeto específico a ser estudado.

Diante dessas considerações, justifica-se a necessidade de compreender os pressupostos históricos da Educação Infantil

54 Coordenador do Instituto de psico-história sediado em Nova Iorque.

no Brasil tendo-se como recorte histórico o final do século XIX na maneira como este período foi entendido na primeira parte desta pesquisa. Os estudos de Rizzini (1997) referentes às raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil demonstram que no período do capitalismo internacional a criança foi o fulcro para o empreendimento da moralização da pobreza, pois as condições dos pobres eram interpretadas como um problema de ordem moral e social. Para a autora,

> Garantir a paz e a saúde do corpo social é entendido como uma obrigação do Estado. A criança será o fulcro deste empreendimento, pois constituirá um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família, atingindo os transgressores da ordem no nível mais individual e privado possível (RIZZINI, 1997, p. 26-27).

Nesse período o Brasil vivia um momento que fazia eco às transmutações mundiais, com "[...] a realização de seu anseio emancipatório, ou seja, da busca de materialização de sua nacionalidade, de uma identidade nacional. Assim, os tempos eram de mudanças, acreditava-se na possibilidade de reformar o Brasil" (RIZZINI, 1997, p. 27).

Rizzini (1997) argumenta que, em meio a essas mudanças econômicas, as políticas públicas para a criança tinham a perspectiva de moldá-la de acordo com o projeto que conduziria o Brasil ao seu ideal de Nação. Via-se a criança não mais como preocupação do âmbito privado da família e da Igreja, mas como uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado. Por isso, no início do século XX, a preocupação com a infância enquanto problema social refletia-se na preocupação com o futuro do país, pois se atribuía à infância um valor

econômico de mercado, como comprova o discurso do Senador Lopes Trovão[55]:

> [...] Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer [...] e para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância! São chegados os tempos, preconiza o Senador, de prepararmos na infância a célula de uma mocidade melhor, a gênesis de uma humanidade mais perfeita (TROVÃO, 1896 apud RIZZINI, 1997, p. 31).

Nas três primeiras décadas de instauração da República a discussão sobre a infância no Brasil foi marcada pela difusão do higienismo,[56] como resultado da expressiva produção do conhecimento especializado acerca da infância. Afirma Rizzini (1997, p. 137): "[...] parece crucial analisar neste ponto a dimensão política que fez despertar particular interesse pela infância, pois encontrava afinidade com o projeto civilizatório que se desenhava o país". Ao compreender esse projeto civilizatório, tem-se como aspecto desencadeador que "[...] a responsabilidade do Estado para com os pobres passou a ser parâmetro utilizado como prova de civilização, e o fato natural tornou-se problema social" (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 60).

---

55 Rizzini (1997, p. 56) apresenta o senador Lopes Trovão e comenta que este "[...] nasceu na cidade de Angra dos Reis, Rio de Janeiro, em 23 de maio de 1848. Doutorou-se em medicina pela Faculdade do Rio de janeiro em 1875, declarando-se adepto das ideias republicanas. Destacou-se em sua postura crítica ao regime monárquico, participando ativamente do movimento contra o mesmo. Depois de aclamada a República, foi eleito Deputado ao Congresso Federal. Em 1895, elegeu-se Senador. Publicou livros sobre a medicina e história, bem como diversos artigos na imprensa (Gazeta da Tarde, O Combate) em defesa de suas ideias políticas. Dizia-se um defensor daqueles que não tinham lugar na sociedade, os pobres, as prostitutas, os menores."

56 O movimento higienista direcionado à infância, o "higienismo infantil", foi abraçado por médicos brasileiros no final do século XIX. A ideia era a de investir na infância, através de atuação com o caráter científico – filantrópico da medicina, sobre a família, ensinando-lhes as noções básicas de higiene e saúde em sentido físico e moral (RIZZINI, 1997, p.176).

No higienismo havia uma lógica de pensamento com o viés ideológico, tendo-se como projeto político a transformação do Brasil em uma nação civilizada, e para isso era primordial uma ação efetiva sobre a infância e a educação.

No contexto do imperialismo e da partilha do mundo praticamente consolidada instaurava-se um processo de conflitos entre as potências. As transformações nos âmbitos social, cultural, político e econômico foram impressionantemente rápidas e se deram em uma época de crise do capitalismo, inaugurada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e em seguida, marcada pela crise do Pós-Guerra (1920-1923), pela Revolução Russa (1917), pela crise econômica mundial de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em se tratando do Brasil e da América Latina, esse período significou um abalo, pelo recuo do capital inglês e a penetração do capital imperialista norte-americano.

Kuhlmann Júnior (2000) observa que as creches, jardins de infância e escolas maternais surgiram na segunda metade do século XIX. A grande expansão das relações internacionais nesse período levou à difusão das instituições de atendimento à infância, as quais chegaram ao Brasil na década de 1870. Com a Lei do Ventre livre[57] (1871), a mulher pobre, sem trabalho, precisava urgentemente inserir-se no mercado de trabalho industrial, ficando seus filhos ao cuidado e amparo não mais dela, que, por necessidade básica, deixou de ser a presença única e exclusiva do lar. Muitas famílias decidiram abandonar seus

57 A Lei do Ventre Livre, composta por dez artigos, foi promulgada em 28 de setembro de 1871 pelo governo conservador do Visconde de Rio Branco. De poucos efeitos práticos, essa lei garantia a liberdade dos filhos de escravos, mas deixava-os sob tutela dos senhores até os 21 anos de idade.

filhos nas Casas de Expostos[58]. Sobre a criação das instituições pré-escolares, o autor afirma:

> As instituições pré-escolares foram difundidas internacionalmente a partir da segunda metade do século XIX, como parte de um conjunto de medidas que conformam uma nova concepção assistencial, a *assistência científica*, abarcando aspectos como a alimentação e habitação dos trabalhadores e dos pobres [...] A grande marca dessas instituições, então foi a sua postulação como novidade, como propostas *modernas, científicas* – palavras utilizadas fartamente nessa época de exaltação do progresso e da indústria (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 81-82).

Essas primeiras instituições assistencialistas (1899-1922), segundo o autor, desempenharam o papel de cuidar das crianças como um antídoto para resolver a situação da sociedade, que precisava caminhar *na ordem e no progresso*, e assim formaram uma nova concepção, denominada *assistência científica*, por atenderem às necessidades de alimentação, saúde e habitação dos filhos dos trabalhadores e dos pobres.

Paralelamente a essa situação, o setor privado da educação pré-escolar, com interesse em legitimar-se, toma emprestado o termo *pedagógico* para a propaganda mercadológica e propõe os

58 As Casas de Expostos recebiam os bebês abandonados nas "rodas" – cilindros de madeira que permitiam o anonimato de quem ali deixasse a criança – para depois encaminhá-las às amas, que a criariam até a idade de ingressarem em internatos. Foram criadas por Romão Duarte em 1739, para abrigar "almas inocentes" que tivessem sido abandonadas, enjeitadas ou desamparadas. Eram também chamadas de "Casas dos Enjeitados" (KRAMER, 1987, p. 52). Rizzini (1997, p.181) descreve que essas instituições espalharam-se pelos países católicos, sendo implantadas no Brasil na década de 1730, através da Santa Casa de Misericórdia. Por mais de 150 anos os asilos de expostos com suas rodas cumpriram seu papel de abrigar os enjeitados da sociedade.

jardins de infância[59], de orientação froebeliana[60], para os filhos da elite. Verifica-se que nesse período houve o engajamento de diversos setores sociais no atendimento à Educação Infantil.

Outro aspecto que marcou o início da criação das instituições infantis na década de 1870 foi a influência médico-higienista nas questões educacionais. A cooperação internacional para prevenção de doenças passou a ser assunto da maior importância, influenciando a educação popular com medidas preventivas e inspeção médico-escolar. O grande tema associado à assistência à infância era a mortalidade infantil.

As propostas consistiam do projeto geral de saneamento e de puericultura como forma de divulgar os cuidados com a higiene infantil. A puericultura era considerada como a ciência da família e conduzida com a colaboração confiante da mãe e do médico, do amor materno esclarecido pela ciência. Além disso, também era entendida como a ciência que tem por fim pesquisar os conhecimentos relativos à reprodução e à conservação da espécie humana. Neste sentido, a puericultura desdobrava-se em uma perspectiva de controle racial, adotando princípios da eugenia, concepção racista que ganhava espaço nesse período (KUHLMANN JÚNIOR, 1998).

Conclui-se que a educação para os filhos dos trabalhadores e as crianças pobres teve nesse período um sentido de compensação. Via-se a criança como aquela que precisava ser assistida e cuidada, pois mudanças ocorriam

---

59 Os primeiros jardins de infância criados no Brasil foram: o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875 no Rio de Janeiro, e a Escola Americana, de 1877, em São Paulo; e no setor público, o jardim de infância anexo à Escola Normal Caetano de Campos, de 1896, que atendia os filhos da burguesia paulistana (KRAMER, 1987; ROSEMBERG, 1989).

60 Friedrich Froebel (1782-1852) nasceu e viveu na Prússia. Trabalhou juntamente com Pestalozzi (1746-1827) e em 1837 abriu o primeiro jardim de infância (Kindergarden).

no âmbito familiar e nas relações sociais. O processo de implantação dessas instituições foi vinculado aos órgãos governamentais de assistência social, e não ao sistema educativo. Seu atendimento era de caráter assistencialista e sua concepção de criança era engendrada pela contradição de luta de classes. Kuhlmann Júnior (1998, p.183) pondera que tal educação "[...] pretendia preparar os atendidos para permanecer no lugar social a que estariam destinados". Por conseguinte, previa-se uma educação assistencialista que mantivesse a condição social da classe, uma educação desigual tal qual o é a sociedade. Afirma o autor:

> [...] a história da assistência tem sido também a da produção de uma imagem do pobre como ameaça social a ser controlada. As instituições cumpririam uma função apaziguadora. Interpreta-se a pobreza a partir da generalização de caracterizações parcializadas (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 28).

A história da Educação Infantil se mostra contraditória. As propostas foram ambíguas desde sua origem institucional, predominando a concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza e descomprometida com a qualidade do atendimento, como afirma Kuhlmann Júnior (1998, p. 202):

> [...] O atendimento educacional da criança pequena passa a ser visto como um favor aos pobres, que se estabelece por meio ao repasse das escassas verbas públicas, às entidades assistenciais na prestação do serviço à população.

Esse dado é alarmante, pois a péssima qualidade acaba se transformando em algo aceito como natural, corriqueiro e mesmo necessário. O autor alerta:

> [...] Com isso, abrem-se portas para os usos político e religioso da instituição: a creche funciona com dinheiro público, mas a entidade, por oferecer o serviço, age como se tivesse o direito de utilizar o equipamento para se autopromover, para dar prestígio a políticos, para a doutrinação teológica e confessional, numa afronta às liberdades fundamentais do cidadão, definidas por nossa Constituição (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 202).

Enfatiza-se que foi predominantemente assistencialista o atendimento à classe majoritária, mas os filhos da elite eram atendidos de outras formas, em instituições privadas.

Kramer (1987), ao apresentar o histórico do atendimento à criança brasileira, explica que a educação pré-escolar destinada às elites, como os jardins de infância, de orientação froebeliana, teve como principais expoentes, no Rio de Janeiro, o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875, e em São Paulo, e a Escola Americana, de 1877. No setor público havia o jardim de infância anexo à Escola Normal Caetano de Campos, de 1896, que, mesmo sendo oficial, atendia os filhos da burguesia paulistana.

Nesse contexto, duas tendências caracterizavam o atendimento à criança em idade pré-escolar:

> [...] o governo proclama(va) a sua importância e mostra(va) a impossibilidade de resolvê-lo dada as dificuldades financeiras em que se encontra(va), enquanto imprimia uma tendência assistencialista e paternalista à proteção da infância brasileira, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor. Ambas as tendências ajudam a esconder que o problema da criança se origina na divisão da sociedade em classes sociais (KRAMER, 1987, p. 64).

Kramer (1987) comenta que os anos 1930 foram marcados por modificações políticas econômicas e sociais em estreita relação com o cenário internacional, o que, numa compreensão geral, evidenciou-se na configuração de um atendimento à infância caracterizado pela relação entre educação e saúde. A partir deste contexto ampliou-se o atendimento, mas o enfoque ainda permaneceu voltado para uma educação assistencialista e compensatória.

Em se tratando das políticas públicas para a Educação Infantil no final da década de 1970 e início da de 1980, observa-se que essas políticas adquiriram força a partir do movimento de democratização do país na década de 1980, o qual pôs em discussão vários setores sociais. Neste contexto, a Educação Infantil, até então distante de um caráter definido e educativo, desprovida de regulamentações e políticas específicas, passou a ser foco de discussão no âmbito da reforma educacional do país.

Kuhlmann Júnior (1998, p.197) sobre esse contexto refere que:

> [...] A caracterização das instituições de educação infantil como parte dos deveres do Estado com a educação, expressa já na Constituição de 1988, trata-se de uma formulação almejada por aqueles que, a partir do final da década de 70, lutaram [...] pela implantação de creches e pré-escolas que respeitam os direitos das crianças e das famílias.

Esse momento, em decorrência da luta contra o regime militar, foi um período de grande generalização dos movimentos sociais. As creches foram um resultado concreto dessas lutas. A legislação brasileira, ao ampliar o conceito de Educação Básica, a partir da Constituição Federal de 1988, coloca a Educação

Infantil junto com o Ensino Fundamental e Médio, passando ela a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica.

Kuhlmann Júnior (1998), ao criticar a concepção assistencialista de educação, concebe que o reconhecimento das creches e pré-escolas como parte do sistema educacional na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases N.º 9.394/96 pode ser tido como a superação de um obstáculo:

> [...] Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como alternativa para pobres incapazes, para ser posta como complementar à ação da família, tornando-se uma instituição legítima e não um simples paliativo (KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 204).

Acrescenta o autor que as instituições não se tornam educacionais por esse motivo, mas elas sempre foram educacionais e assim continuarão, haja vista que a passagem para o sistema educacional não representou a superação dos preconceitos sociais que envolviam a Educação Infantil (KUHLMANN JÚNIOR, 1998).

O contexto que leva à elaboração da legislação a partir de políticas traçadas e do que estas definem sobre a infância e sua educação, expressa as contradições da sociedade que nelas são refletidas. Oliveira (2000, p.15) define que a década de 1990 pode ser considerada como um período fecundo em termos de formulação de propostas no campo educacional, pois nessa década ocorreram discussões acerca de um padrão de qualidade emergente no contexto de reestruturação produtiva e de globalização da economia. Argumenta que essas

> [...] discussões explicitam a necessidade de se repensarem e de se proporem alternativas para

> os problemas estruturais da educação brasileira, passando necessariamente pela reforma dos sistemas públicos de ensino.

Esse contexto de reformas político-educacionais demandou uma multiplicidade de mudanças no âmbito educacional, as quais, conforme a autora, justificaram-se

> [...] pela necessidade de se encontrarem respostas e soluções exequíveis para os problemas de insuficiência no atendimento, por parte do poder público, da universalização do ensino básico, e consequentemente, das novas demandas econômicas no contexto da globalização capitalista (OLIVEIRA, 2000, p. 18).

A atual legislação brasileira, ao ampliar, a partir da Constituição Federal de 1988, o conceito de Educação Básica, estabeleceu essa etapa como um processo que engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio; portanto essa ampliação deveria ser concebida como um compromisso maior do Estado com a educação em geral, representado por um mais amplo acesso das populações à escolarização formal. Os entraves à concretização dessa proposta são muitos. Como ressalta Oliveira (2000, p.19),

> Ocorre que a realidade é desigual. Essa desigualdade não é apenas geográfica, mas sobretudo social. A educação como forma de mobilidade social – ideia amplamente explorada no passado – e a atual educação para a empregabilidade do presente mitificam a realidade, como se o problema fosse apenas conjuntural, bastando, para solucioná-lo, intervenções pontuais, como mecanismos de melhor distribuição de renda. Tal interpretação relega o aspecto político a um problema meramente distributivo.

A compreensão das políticas para a Educação Infantil no Brasil, de seus postulados, diretrizes e programas diante do contexto mundializado, vai além da realidade meramente brasileira. As diversas e contínuas mudanças na economia e na cultura, que aqui provocam transformações sociais, ocasionam também modificações universais no funcionamento das famílias e na educação das crianças em todas as camadas sociais. Para Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002, p. 68),

> O crescente processo de industrialização, as guerras e conflitos que provocam migrações internas e externas, mudanças na concepção sobre a importância e influência dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento posterior e a conquista de direitos da mulher e da criança [...] intensas mudanças na estrutura familiar e no papel de cada um de seus membros têm ocorrido por conta da mobilização e crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho.

Todos esses fatores, de amplitude macroeconômica, contribuem para o aumento da demanda pela educação e cuidado das crianças na Educação Infantil. As várias políticas propostas são respostas desse processo social. As autoras, ao se referirem a essa questão, afirmam que "[...] esse processo tem-se configurado de formas diversas nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento, principalmente no que se refere às camadas mais pobres da população" (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 70). Essa afirmação inaugura uma visualização do objeto estudado diante do contexto de mundializado, pois se sabe que a **focalização** na pobreza é uma estratégia para a permanência da dominação econômica dos países centrais sobre os periféricos.

A análise das políticas públicas para a Educação Infantil no contexto mundializado permite compreender as mudanças

estruturais que influenciaram as políticas públicas no âmbito educacional a partir da década de 1990. Essa compreensão se tornou possível mediante um percurso teórico-metodológico que direcionou a escolha de fontes documentais. Fez-se necessário realizar reflexões a partir de dois percursos: 1)- a compreensão da influência das agências internacionais e dos princípios norteadores de suas propostas, orientações e programas para os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil; 2)- a análise das políticas governamentais e dos dispositivos legais que regulamentam a Educação Infantil previstos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394/96, no Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2011, no Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI e nas Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI.

Sobre o procedimento de análise das políticas educacionais, Vieira (2001) afirma que para investigá-las é necessário um esforço de síntese, ordenação e análise pautado em um debate de maior amplitude e complexidade, não deve se tratar de identificar uma continuidade entre agendas governamentais de política, mas sim, de examinar a Educação Infantil no momento histórico em foco, procedimento imprescindível para constatar divergências, controvérsias e contradições.

2.2 POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS

As políticas educacionais recentes do Brasil e de outros diversos países estão marcadas por discursos específicos ao

atendimento da primeira infância como prioridade para o desenvolvimento sustentável dos países. Esse tema tornou-se recorrente a partir de 1990 e tem com foco a educação e o cuidado infantil. Em 1990, na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, 183 países (entre eles o Brasil) assumiram o compromisso de, até 2000, satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância. Na Declaração de Jomtien reconheceu-se que a aprendizagem inicia-se com o nascimento:

> Artigo 5º – A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação infantil na infância, proporcionados seja, através de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado (WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL, 1990, p. 5).

Em abril de 2000 realizou-se o Fórum Mundial de Educação para Todos em Dakar/Senegal, com o intuito de avaliar os progressos alcançados na década e estabelecer novas metas. O Marco de Ação Dakar fixou seis metas, a primeira das quais consiste em "Expandir e melhorar o cuidado e educação da criança pequena, especialmente para as crianças pequenas mais vulneráveis e em maior desvantagem" (UNESCO, 2000, p. 2).

Até o presente momento, no tocante às novas metas definidas em Dakar, o Brasil já dispõe de uma legislação no campo dos direitos e atendimento às crianças de zero a cinco anos que alguns consideram avançada. Em 2001 foi sancionada a Lei n.º 10.172, que aprovou o Plano Nacional de Educação e estabeleceu metas para a Educação Infantil tendo como base as recomendações mundiais.

Observa-se que em documentos dos organismos internacionais divulgados pela União Europeia, Estados Unidos e América Latina essa marca que prioriza a educação e o cuidado infantil na primeira infância é recomendada, mas depende da concordância dos Estados Nacionais signatários.

Para evidenciar as recomendações políticas das agências internacionais, escolheu-se para este estudo apenas um documento de cada organismo internacional que tratasse sobre o atendimento à infância de zero a seis anos. Foram priorizados documentos assinados no período entre 1990 e 2005, ou seja, nos últimos quinze anos, com o intuito de retratar as políticas recomendadas no contexto atual da Educação Infantil.

O objetivo desse procedimento é analisar, nas fontes examinadas, as principais orientações políticas das agências intergovernamentais com as quais o MEC mantém relacionamento mais estreito, a saber:

1) UNESCO. Marco de Ação Dakar (2000);
2) UNESCO. Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil (2003);
3) BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990);
4) BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1995b);
5) BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1996);
6) BID. Romper el ciclo de la pobreza: investir na infância. (1999);
7) CEPAL. Acerca de la CEPAL (2005).

A escolha desses organismos deveu-se à sua forte presença na formulação das políticas educacionais no Brasil a partir da década de 1990. Em certas situações essas agências são responsáveis pela determinação de políticas educacionais

integrais, as quais ganham hegemonia junto ao aparelho do Estado.

O foco dessa compreensão está em perceber que as políticas recomendadas pelos organismos internacionais aos países do Terceiro Mundo - no caso, o Brasil - estão coligadas entre si e inseridas em uma teia de relações com o contexto mundializado do capital. Os países-membros direcionam os rumos da Educação Infantil com políticas e ações demandadas mundialmente.

Uma das causas desse direcionamento está na subordinação dos países periféricos às condições dos acordos dos empréstimos e ao redirecionamento apropriado de suas políticas macroeconômicas de acordo com os interesses comercais dos países credores (CHOSSUDOVSKY, 1999). O capital internacional se alimenta do retorno político-econômico que essas regulações internacionais lhe proporcionam.

Em relação ao Brasil, um exemplo para compreender melhor essa questão é o interesse das nações centrais de que o país continuasse na condição de dependência por sua dívida externa. Chossudovsky (1999, p.171) explica que:

> Os credores internacionais do Brasil queriam assegurar de que o país permaneceria endividado por muito tempo e de que a economia nacional e o Estado seriam reestruturados em benefícios deles (credores) por meio da contínua pilhagem dos recursos naturais e do meio ambiente, da consolidação da economia de exportação baseada na mão de obra barata e da aquisição das empresas estatais mais lucrativas pelo capital estrangeiro.

Desta maneira, uma das medidas é a privatização. Os bens do Estado são privatizados em troca da dívida, e os custos do

trabalho são comprimidos em consequência da desindexação dos salários e das demissões engendradas pelas reformas macroeconômicas. A pobreza não foi apenas "o resultado" das reformas, ela foi também uma "condição explícita" do acordo com o FMI (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Essa medida de expor as estratégias políticas das agências internacionais para a Educação Infantil possibilitará o destaque de algumas categorias discursivas[61] que estiveram presentes nas orientações dessas agências para a formulação das políticas educacionais para o Brasil, as quais influenciaram a legislação e as ações do Estado Brasileiro referentes à questão. Algumas dessas categorias também foram específicas à Educação Infantil e serão utilizadas como guia para a análise dos textos veiculados nas revistas de ensino "Nova Escola" e "Criança". A partir da compreensão coligida dos documentos, buscou-se identificar essas categorias e defini-las como termos que representam indícios da compreensão acerca da realidade social contemporânea.

2.2.1 Educação Infantil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) se caracteriza como uma agência das Nações Unidas especializada em educação. Foi criada em Londres, em 1945, ao término da Segunda Guerra Mundial, e hoje está sediada em Paris.

---

61 A fim de visualizar essas categorias no texto, optou-se por destacá-las em negrito, como segue.

O principal enfoque da Unesco está no aprimoramento da educação mundial por meio de acompanhamento técnico, do estabelecimento de parâmetros e normas e de projetos e redes de comunicação. A agência se define como um catalisador da proposta e disseminação de soluções inovadoras para os desafios encontrados. O Ministério da Educação e Cultura (MEC), ressaltando a importância de sua parceria com a Unesco, afirma:

> No âmbito das Nações Unidas, a Unesco tem a responsabilidade de fortalecer, na mente dos homens, os pilares da paz, mediante o desenvolvimento da cooperação internacional em suas esferas de competência e, dentre outras, a da educação, considerada primordial nas perspectivas de desenvolvimento humano (BRASIL, 2005, p. 2).

A organização mantém contato com ministérios de Educação e outros parceiros em 188 países. O Brasil é membro desde 4 de novembro de 1946, pertencendo ao grupo E-9[62], considerado o grupo dos países mais populosos do mundo. Para esses países, a Unesco (2005, p. 12) divulga que:

> [...] promove ações prioritárias de desenvolvimento no setor de Educação. A principal diretriz da UNESCO é a Educação para Todos, onde são desenvolvidas ações direcionadas ao fortalecimento da capacidade nacional, acompanhamento técnico, apoio à implementação de políticas nacionais de educação através de diversos projetos, aprimoramento e democratização da educação em todos os seus níveis e modalidades.

---

62 Refere-se aos nove países em desenvolvimento com o maior número de população: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Esses países, juntos, representam mais da metade da população do mundo, incluindo 71% do total global de adultos analfabetos e mais da metade das crianças que se encontram fora da escola (UNESCO, 2005)

Ao refletir sobre as orientações da Unesco para a Educação Infantil, cumpre salientar que o discurso dessa agência é que a educação da criança de zero a seis anos é um direito constitucional, um compromisso assumido pelo Brasil no Marco de Ação Dakar[63] e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Esse direcionamento comprova a atitude da agência de estimular os países a cumprirem as diretrizes políticas mundiais. A educação tornou-se pauta de discussão nas cúpulas mundiais. Os países se reúnem para discutir a situação da educação no mundo.

A Unesco se diz uma agência disposta a efetivar o direito a uma educação de qualidade para as crianças desde seus primeiros anos de vida. Sua atuação tem como objetivo concretizar as metas estabelecidas pelo PNE e incentivar os estados e municípios a elaborarem seus planos locais de educação contemplando neles a Educação Infantil.

São várias as ações que a Unesco visa desenvolver na área da Educação Infantil. No Brasil, ressaltam-se as seguintes[64]:

---

63 Os participantes da Cúpula Mundial de Educação reuniram-se em Dakar, Senegal, em 26 a 28 de abril de 2000, e registraram o Marco da Ação Dakar que representa o compromisso coletivo de alcançar os objetivos e metas de Educação para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. Esse marco determina que "[...] os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma eficaz através de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais" (UNESCO, 2000, p.1). Na ocasião, os governos adiaram o compromisso assumido em Jomtiem para mais 15 anos. Foram definidas mais 6 metas e propostas 12 grandes estratégias para o alcance de uma "educação para todos" até o ano de 2015.

64 As informações estão disponíveis em: <http:www.unesco.org.br/areas/educacão/Educacao/educacao>. Acesso em: 20 nov. 2005.

Ações da Unesco para a Educação Infantil no Brasil

- Adoção de uma linha editorial na área da educação infantil, incluindo a tradução de Notas sobre Políticas ("Policy Briefs") de vários países, que contêm lições sobre suas políticas para a infância, produzidas pela Sede da UNESCO e já traduzidas para outras línguas;
- Parceria com a Fundação Orsa como o objetivo de contribuir para a disseminação de informação, formação de profissionais e aprimoramento da política de educação infantil no Brasil. Salienta-se a publicação da Revista *Coordinators Notebook* – A infância em debate: perspectivas contemporâneas, realizada em parceria da Fundação Orsa, Unesco e o *Consultative on Early Childhood care and Development;*
- Realização do estudo "Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil", uma iniciativa da Sede da UNESCO para levantamento da situação da Educação Infantil em vários países. O estudo foi publicado em português e inglês, visando a uma disseminação para outros países interessados em conhecer a realidade brasileira;
- Adoção de uma linha editorial na área da educação infantil, incluindo a tradução de Notas sobre Políticas ("Policy Briefs") de vários países, que contêm lições sobre suas políticas para a infância, produzidas pela Sede da UNESCO e já traduzidas para outras línguas;
- Parceria com a Fundação Orsa como o objetivo de contribuir para a disseminação de informação, formação de profissionais e aprimoramento da política de educação infantil no Brasil. Salienta-se a publicação da Revista *Coordinators Notebook* – A infância em debate: perspectivas contemporâneas, realizada em parceria da Fundação Orsa, Unesco e o *Consultative on Early Childhood care and Development;*
- Realização do estudo "Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil", uma iniciativa da Sede da UNESCO para levantamento da situação da Educação Infantil em vários países. O estudo foi publicado em português e inglês, visando a uma disseminação para outros países interessados em conhecer a realidade brasileira;
- Pesquisa sobre indicadores da primeira infância, promovido pelo Escritório regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC), visando a aperfeiçoar o monitoramento global de Educação para Todos. O Brasil foi incluído no projeto pela sua extensão territorial e complexidade, visto

que a oferta da educação infantil é cada vez mais descentralizada em nível de milhares de municípios;

- Projeto "Revisão das Políticas e Serviços de Educação infantil", estudo promovido pela Unesco – Sede e a Organização para Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE), envolvendo quatro países-membros: Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia. A iniciativa visa a oferecer a esses países uma oportunidade de revisar criticamente suas políticas e serviços para a primeira infância e identificar opções e estratégias para melhorá-los. Além disso, no nível global, pretende disseminar informações comparativas sobre as políticas, planejamento e implementação de educação infantil. O projeto é desenvolvido em parceria com o ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação infantil e Fundamental e do Instituto nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

- Realização de Seminário para promover debates e subsidiar a educação infantil no Brasil, como simpósio de educação Infantil: construindo o presente, em comemoração à semana de Educação para Todos de 2002 e o Seminário nacional sobre o Financiamento da Educação infantil, em setembro de 2003;

- Intercâmbio Internacional, promovendo a troca de experiências;

- Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância: este programa firmado em 2003 tem como parceiros a Unesco no Brasil, o Banco Mundial e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho. Tem como objetivo a qualificação do atendimento em creches e pré-escolas – preferencialmente da rede privada sem fins lucrativos, isto é, de instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atende crianças em situação de vulnerabilidade social. [...] Empresas socialmente responsáveis têm participado no co-financiamento do Programa, compartilhando a visão de que os primeiros anos de vida valem para sempre e que a educação de qualidade, desde a mais tenra infância, é fundamental para a construção de um Brasil mais desenvolvido, mais humano e socialmente mais justo (UNESCO, 2005, p.14-15).

O foco dessas ações é refletir acerca de algumas considerações do Marco de Ação Dakar. Com o estabelecimento do compromisso coletivo de alcançar os

objetivos e metas da EPT, os governos dos países, por meio de parcerias, cooperação com agências e instituições regionais e internacionais, visam reafirmar a concepção de uma educação para todos, de direito e transformadora. Fazem-se presentes nas recomendações traçadas em Dakar as delimitações políticas educacionais do relatório da Unesco denominado Relatório Jacques Delors – Educação: um tesouro a descobrir (1998), no qual este recomenda que à educação cabe a descoberta de talentos e potencialidades tendo como eixo articulador as necessidades básicas de aprendizagem. Nesse documento são definidos quatro pilares: Aprender a conhecer; Aprender a fazer; Aprender a viver juntos; e Aprender a ser (DELORS, 1998, p. 101-102). No texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação em Dakar, encontramos o que está expresso na definição abaixo.

Marco de Ação Dakar Concepção de Educação para Todos
[...] toda criança, jovem e adulto têm o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. É uma educação que se destina a captar os talentos e potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar suas sociedades (UNESCO, 2000, p. 1).

O conceito de educação expresso para os países é exposto nesse documento como um direito humano que levará à transformação das sociedades. Desse modo, na visão da Unesco, a responsabilidade por mudanças e transformações na sociedade recai sobre a educação.

Marco de Ação Dakar Educação para o trabalho e diminuição das desigualdades
[...] jovens e adultos não têm as habilidades e conhecimentos necessários para um emprego proveitoso e para participarem plenamente em suas sociedades. Sem um progresso acelerado na direção de uma educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre as nações e dentro das sociedades (UNESCO, 2000, p. 1).

A educação, tida pela Unesco como um direito humano fundamental, é considerada a chave para um desenvolvimento sustentável e para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre os países,, portanto, como um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI.

Os objetivos firmados com os quais a Unesco orienta os países a comprometer-se são:

Marco de Ação Dakar Objetivos traçados para os países
- expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem; - assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015; - assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, à habilidade para a vida e à programas de formação para a cidadania; - alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à Educação Básica e continuada para todos os adultos;

- eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na Educação Básica de boa qualidade;
- melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida (UNESCO, 2000, p. 2).

O primeiro sos objetivos apresentados se refere à Educação Infantil. Percebe-se que nele está presente o discurso da equidade, uma vez que prioriza as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem, caracterizando-se pela focalização na pobreza. Nos demais objetivos evidencia-se a focalização de gênero e a ênfase em uma aprendizagem emergencial básica como essencial para a vida - por conseguinte, evidencia-se uma focalização no ensino básico, mais especificamente o nível fundamental.

Um estudo realizado pela Unesco intitulado "*Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil*" demonstra a articulação de políticas a partir da década de 1990 para essa área. O objetivo do estudo esta descrito abaixo.

Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil **Articulação de políticas**
[...] contribuir para a superação dos desafios que se impõem ao cumprimento do compromisso assumido, em Dakar, de dar acesso às crianças pequenas a experiências educacionais de qualidade (UNESCO, 2003, p. 8).

Destaca-se a seguir o panorama da Educação Infantil no Brasil segundo estudo realizado pela Unesco, bem como as recomendações desse estudo. O procedimento nele utilizado

evidencia os serviços e os programas, os atendimentos e a articulação das políticas educacionais para as crianças de zero a 6 anos.

Quanto aos serviços destinados à primeira infância, a tabela 1 mostra seis tipos de atendimento: creche, pré-escola, apoio à criança e ao adolescente em abrigos, apoio à pessoa portadora de deficiência, atenção primária à saúde e assistência hospitalar, sendo que o atendimento em creches das crianças de zero a três anos inclui instituições públicas e privadas e representa 9,15% dos atendimentos até 1999 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD), e nas pré-escolas o atendimento às crianças de quatro a seis anos representa 52% do total.

Tabela 1: Serviços para crianças de zero a seis anos

Nome designação do serviço	Estruturas (escola, centro, domicílio)	Faixa etária	Horário de funcionamento	Ministério responsável
Creche	Escola/creche	0 a 3 anos	Tempo integral ou tempo parcial	Educação
Pré-escola	Escola/creche	4 a 6 anos	Tempo integral ou tempo parcial	Educação
Apoio à criança e ao adolescente Abrigo	Espaços coletivos (casas) de moradias provisórias, com guardião responsável	0 a 18 anos (excepcionalmente até 21 anos)	Ininterrupto (todos os dias 24 horas por dia)	Previdência Assistência Social
Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência	Várias: comunidade, domicílio, centro-dia, abrigo, clínicas	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Variados, por modalidade de atendimento. São 11 modalidades	Previdência Assistência Social

Continuação .../

/... Continuação

Atenção Primária à Saúde	Unidades Básicas de Saúde; Domicílio (Saúde Família)	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Durante o dia cinco dias por semana	Saúde
Assistência Hospitalar	Hospitais	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Ininterrupto (todos os dias 24 horas por dia)	Saúde

Fonte: Unesco (2003, p.13).

A Unesco apresenta três tipos de programas destinados à primeira infância:

A Benefícios de Prestação Continuada (BPC) – Ministério da Assistência Social;

B Bolsa-Alimentação – Ministério da Saúde;

C Alimentação Escolar – Ministério da Educação.

Quanto ao atendimento em creches e pré-escolas, os dados numéricos do censo demográfico de 2000 (apud UNESCO, 2003) apontam que a população total do Brasil era de 169.799.170 habitantes, dos quais 13.020.216 eram crianças de zero a três anos, e 10.121.197, crianças de quatro a seis anos. Somando-se esses dois totais, a estimativa era de que no Brasil havia 23.141.413 (13,6%) crianças de zero a seis anos. As crianças de zero a três anos representam 7,6% do total de habitantes e as de quatro a seis representam 6,0%, distribuídos regionalmente conforme a tabela 2.

Tabela 2: Brasil – População residente e população de zero a seis anos, pelas grandes regiões.

Região	População (a)	População de 0 a 6 anos (b)	Porcentagem (b/a) x100
Norte	12.900.704	2.306.485	17,9%

Continuação .../

/... Continuação

Nordeste	47.741.711	7.156.174	15,0%
Sudeste	72.412.411	8.899.076	12,3%
Sul	25.107.616	3.160.302	12,6%
Centro-Oeste	11.636.728	1.619.376	13,9%
TOTAL	**169.799.170**	**223.141.413**	**13,6%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico (2000 apud UNESCO, 2003, p.19).

Quanto à articulação das políticas para a criança de zero a seis anos, a Unesco aponta no documento a fragmentação das ações,como mostra o quadro abaixo.

Os serviços para criança de 0 a 6 anos no Brasil. Fragmentação das ações
[...] Vive-se, portanto, no Brasil, um momento de indefinição quanto à política de educação infantil, pois, apesar de reconhecidas como primeira etapa da Educação Básica, as creches e pré-escolas não contam com recursos suficientes no orçamento da educação; a instituição de âmbito federal que possui recursos financeiros para o atendimento continua sendo a da assistência social (UNESCO, 2003, p. 34).

O papel da Unesco na atuação relativa à infância no Brasil ampliou-se desde a década de 1960 e esteve pautado em medidas de assistência com foco na pobreza, de preferência por meio de programas de atendimento à primeira infância (crianças de zero a três anos), tendo o apoio de parceiros do chamado terceiro setor. Pode-se notar esse marco no Programa Fundo do Milênio para a primeira infância e nos estudos desenvolvidos por aquela agência, como a Revisão das Políticas e Serviços de Educação Infantil desenvolvidos no Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia. O compromisso com a qualidade e com o desenvolvimento econômico é outro forte pilar das recomendações da Unesco.

2.2.2 Banco Mundial (BM)

Na primeira parte foram adiantadas algumas discussões a respeito da atuação do Banco Mundial na educação brasileira no contexto de mundialização do capital. Neste item específico, o objetivo é aprofundar as reflexões sobre algumas orientações políticas educacionais do BM em documentos e programas destinados à Educação Infantil.

O Banco Mundial exerce influência na negociação de programas e projetos educacionais orientados e financiados. Com isso, revela um caráter estratégico no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural (SOARES, 2003). Sua intervenção não é imposta aos países, ao contrário, depende do seu consentimento e de sua anuência. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as articulações entre as políticas educacionais e organizações como o BM ocorrem com ênfase em três temas: 1)- as agências internacionais como instituições sociais; 2)- o campo de estudo sobre desenvolvimento econômico e social; e 3)- o campo dos conhecimentos setoriais, como a educação, a saúde, a ecologia, a população, o trabalho e a segurança. Estes são ainda recortados por temas transversais como a infância, a raça/etnia, a pobreza e os direitos humanos, os quais são também focalizados na elaboração de pautas das políticas setoriais (ROSEMBERG, 2000).

O Banco representa um instrumento auxiliar do governo norte-americano na execução de sua política externa, pois desde a sua criação os Estados Unidos sempre lideraram a gestão do Banco. Segundo Rosemberg (2000, p.16),

> [...] os estatutos do Banco Mundial estabelecem que a influência nas decisões e votações é proporcional à participação no aporte de capital, o que tem assegurado aos EUA a presidência do Banco Mundial desde a sua fundação, e hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes na definição de suas políticas e prioridades.

Compõem o Banco Mundial cinco instituições intimamente associadas, cada qual desempenhando uma função, conforme o quadro abaixo:

- *Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD):* foi fundado em 1944, é o maior financiador de projetos de desenvolvimento para os países em desenvolvimento de renda média e é o principal catalisador de financiamentos para o mesmo fim provenientes de outras fontes. O Bird se capitaliza primordialmente através de capacitação de recursos nos mercados internacionais de capitais;

- *Agência Internacional de Desenvolvimento (AID):* foi fundada em 1960 e presta assistência aos países pobres através de créditos de financiamento sem juros com prazos de maturação de 35-40 anos. A capitalização da AID se dá através de aportes governamentais;

- *Corporação Financeira Internacional (CFI):* apoia o setor privado nos países em desenvolvimento através de empréstimos ou financiamento de capital, além de inúmeros serviços de consultoria;

- *Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI):* oferece garantias aos investidores estrangeiros contra riscos não comerciais e auxilia os governos dos países em desenvolvimento atrair investimentos externo;

- *Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI):* assegura o fluxo de investimentos externos para os países em desenvolvimento através de instrumentos de arbitragem e conciliação.

Quadro 1: As Instituições que compõem o Banco Mundial

Fonte: Banco Mundial (apud ROSEMBERG, 2000, p. 70).

Segundo Leher, Gentili e Fonseca (2002)[65], a partir da década de 1990 o BM adquiriu certa hegemonia na condução da política educacional dos países periféricos e transformou-se efetivamente em uma espécie de “ministério mundial da educação”. Esse contexto denota um novo período, chamado pelo autor de recolonização dos países periféricos. O BM avaliava que o período de desenvolvimento tecnológico autônomo dos países periféricos chegara ao fim, não haveria mais desenvolvimento autônomo, e isto requeria desenvolvimento do mercado interno[66]. Os produtos com maior agregação de conhecimento seriam controlados pelos países do Primeiro Mundo. No tocante ao setor educacional dos países periféricos, a ideia era que não teria mais sentido desenvolver conhecimentos para os quais as disciplinas de formação geral são importantes. Percebe-se esse enfoque nas orientações políticas do BM e de outros organismos internacionais que fornecem cooperação técnica aos países periféricos quando aqueles organizam acentuam a importância apenas da Educação Básica, do conhecimento necessário a “todos”.

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, a educação e o trabalho são definidos pelo BM como os principais bens dos pobres, cmo se observa no documento a seguir.

---

65 Os argumentos de Roberto Leher que estão expostos foram retirados de uma síntese (elaborada por Laerte M. Santos) da sua fala no 4º CONED (Congresso Nacional de Educação) realizado nos dias 23 a 26 de abril de 2002 em mesa redonda sobre “As políticas de financiamento geradas pelos organismos internacionais para a educação na América Latina”. Ver: <http://www.cefet.br/edu/eso/textoeducacao.html>.

66 Hoje, dos 3 milhões de patentes, somente 1% são de países periféricos. Das 400 mil patentes estratégicas, 0% estão nos países periféricos, ou seja, nenhuma (LEHER; GENTILI; FONSECA, 2002, p. 2).

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1990 **Concepção de Educação e Trabalho:**
O principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade deste bem. O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos. Pesquisas mais recentes apontam também para uma vinculação mais estreita entre educação e crescimento econômico. [...] Como eram na luta contra a pobreza, porém, a instrução faz muito mais do que aumentar a produtividade da mão-de-obra. A mortalidade infantil abaixo dos cinco decai 9% para cada ano de instrução que a mãe recebeu. Excluindo-se outros fatores, as crianças cujas mães são mais instruídas tendem a ser mais saudáveis (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 85).

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1995b e 1996) encontra-se a orientação aos países periféricos de que estes devem reformar a educação, com o argumento de que investir em capital humano resulta em crescimento econômico, visto que "uma mão de obra bem instruída e sadia é essencial para o crescimento econômico" (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 136). Observe-se no quadro abaixo o que diz o BM.

Relatório sobre Desenvolvimento Mundial – 1996 **Educação mercadológica**
Os ingredientes para uma população sadia são praticamente os mesmos em qualquer sistema econômico, mas o conceito de boa educação muda radicalmente com a transição do planejamento para o mercado. É preciso que os reformadores se concentrem no desenvolvimento de um sistema de educação que seja mais sensível à demanda e ensine a população a pensar com independência e adaptar-se às circunstâncias do mercado (BANCO MUNDIAL, 1996, p.145).

Investir em capital humano é uma orientação que o BM estabelece junto às famílias. Em sua visão, esse investimento melhora o padrão de vida familiar, aumenta as oportunidades

e a produtividade, atrai investimentos de capital e pode elevar a renda da família, com afirma o documento abaixo.

Relatório de Desenvolvimento Mundial – 1995 Capital Humano
[...] para o crescimento e o bem-estar da família, é universalmente reconhecida a importância do investimento em capital humano, especialmente em educação; a consciência desse fato contribuiu para o crescimento sem precedentes da matrícula escolar em todo o mundo nas últimas décadas [...] (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 42).

Fonseca (1998) discorda da ideia de que educar é adaptar o homem ao mercado de trabalho quando explica que, na concepção do BM, a educação deve estar voltada para o mercado dentro da realidade de um mercado segmentado. O BM avalia que o setor moderno do mercado de trabalho está decrescendo, ao contrário do tradicional (informal, sem proteção trabalhista), que está em crescimento. A maioria ficará no mercado tradicional, e deve ser assim, conforme o Banco. Não há lugar para todos. A educação deve privilegiar o mercado tradicional. A autora menciona, porém, que tais intenções são colocadas nos documentos sigilosos[67].

Outro aspecto atual que explica as recomendações políticas do BM aos países periféricos é a de que a política desse banco está vinculada à renegociação da dívida externa. Leher, Gentili

---

67 Leher, Gentili e Fonseca (2002, p. 4) retratam que "[...] As políticas do BM ficam esclarecidas através de documentos sigilosos que passam pela burocracia governamental dos países periféricos e cuja reprodução é proibida. Há cores para cada tipo de documento. Para o alto escalão da burocracia o documento é de capa branca. Neste nível ele é reelaborado e enviado para os escalões inferiores onde passa a ter outra cor (amarela – yellow cover, cinza, etc.) e mantendo o sigilo. Até chegar ao domínio público. Neste nível não há mais referências ao Banco Mundial. Fica a impressão para os desavisados que se trata de políticas exclusivamente nacionais".

e Fonseca (2002) afirmam que o socorro do FMI só vem com o seu aval. É por conta disto que se consolida o projeto privatista do BM no campo da educação.

O BM, ao colocar que os problemas da educação na América Latina são de rendimento e produtividade, deixa evidente que, no entendimento de seus gestores, a questão educacional tem um caráter técnico. A solução seria o maior rendimento e produtividade; mas como realizar isto se o financiamento às propostas de educação do BM está vinculado à renegociação da dívida externa? Leher, Gentili e Fonseca (2002), ao discutirem esse aspecto, ponderam que atualmente o Brasil utiliza 25% dos seus gastos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida externa. No setor da saúde aplica 6%, ou seja, menos de um terço do que FHC pagou de juros. Os gastos com as universidades corresponderam a apenas 2% dos gastos da União, treze vezes menos do que se gastou com os pagamentos dos juros da dívida externa.

O BM não é apenas uma agência educacional, mas principalmente o sujeito de uma nova ordem internacional, marcada pela globalização e pelo neoliberalismo, um interlocutor no mundo globalizado que:

> [...] Tem o poder de aglutinar informações sobre a situação econômica e política das nações periféricas. Tem a preocupação de conter o avanço acelerado da pobreza dos países periféricos pois isto traria consequências prejudiciais aos países do primeiro mundo. Isto explica os seus projetos mais caracterizados por preocupação econômica do que educacional (LEHER; GENTILI; FONSECA, 2002, p. 4).

Para os autores, o financiamento do BM seria um mito. Essa instituição financeira emprestaria muito pouco para a educação propriamente dita. Além disso, tal empréstimo contribuiria para aumentar a dívida externa, uma estratégia política tautológica de ajuste neoliberal que gera dependência econômica dos países prestatários para com os países credores. O desenvolvimento autônomo ficaria, assim, apenas nos discursos das recomendações. A Educação Básica passava a ser valorizada, pois para os países prestatários importavam apenas os conhecimentos básicos.

2.2.3 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O BID[68] é uma instituição financeira regional criada em 1959 e sediada em Washington. Divulga que tem os seguintes objetivos: contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe, por meio da canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no mercado financeiro e de outros fundos, aos países prestatários; completar os investimentos privados; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de projetos e programas de desenvolvimento.

Os países proprietários do BID são ao todo 47, entre países regionais e extrarregionais. O Brasil é membro do BID desde sua criação, e possui 11% do capital ordinário e do poder de voto do organismo. A Assembleia de Governadores é a autoridade máxima do banco, estando nela representados os países

68 Ver os dados no site <http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?language=Portuguese>.

membros, geralmente através de seus ministros da economia ou de finanças, ou por presidentes dos bancos centrais.

Atualmente o banco tem como prioridade os projetos para a redução da pobreza e a promoção da equidade social, modernização do Estado, integração regional e meio ambiente. Além dos recursos do capital ordinário, o BID possui também o Fundo de Operações Especiais (FOE), que oferece empréstimos concessionais aos países de menor desenvolvimento relativo.

No tocante à infância, um discurso que perpassa as orientações políticas do BID é o de que o investimento na infância contribui para minimizar ou eliminar a pobreza dos países em desenvolvimento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999). No documento do BID intitulado *"Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infância"* (1999) encontram-se alguns aspectos que comprovam essa focalização na pobreza com vistas ao cuidado infantil, pois no discurso político o banco enfatiza que o desenvolvimento deve acontecer através da liberdade: "[...] Este es el razonamiento básico que proporciona la base para considerar el desarrollo como libertad" (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 3)[69]. Assim, o banco propala que o desenvolvimento econômico sustentável é a ampliação da liberdade humana, como se vê no tópico desenvolvido abaixo.

---

69 Esse é um raciocínio básico que proporciona a base para considerar o desenvolvimento como liberdade (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.3).

70 O êxito de uma economia e de uma sociedade não pode separar-se da vida que podem levar os membros da sociedade, porquanto não somente valorizamos o viver bem e de forma satisfatória, mas também apreciamos ter controle sobre nossas próprias vidas. A qualidade da vida tem que ser julgada não somente pela forma em que terminamos vivendo, mas também pelas alternativas substanciais que temos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.1). (a

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
El êxito de una economia y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 1).[70]

No que tange à infância, a ênfase maior está no aspecto básico do cuidado. Impera a concepção de que os demais aspectos do desenvolvimento, especificamente o intelectual e mental, seriam consequências do cuidado e assistência adequada na primeira infância. O documento em questão apresenta orientações políticas com relação ao cuidado, e os países periféricos são alertados a priorizar esse aspecto na primeira infância. O documento salienta cinco aspectos a serem transformados em ações políticas nos países: 1)- redução da taxa de mortalidade infantil; 2)- saúde materno-infantil como prtevenção; 3)- vínculos sociais; 4)- caráter político; e 5)- participação de programas.

Quanto ao primeiro aspecto, o BID estabelece que os investimentos do setor público e privado são necessários para a redução da taxa de mortalidade das crianças menores de cinco anos por meio de programas que atendam aos aspectos relacionados à nutrição, imunização e cuidado infantil, como se lê abaixo.

---

71 Porém na literatura prática sobre o desenvolvimento, o aumento da expectativa de vida e a redução da mortalidade são tomados agora em conta regularmente como parte integral da contabilidade do desenvolvimento entendido em forma ampla. Além disso, podemos pensar medidas agregadas tais como o “índice de desenvolvimento humano”, as quais não podem ser senão defeituosas (como haverá de ser qualquer representação de um vetor complexo de êxitos

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
Pero en la literatura práctica sobre el desarrollo, el aumento de la expectativa de vida y la reducción de la mortalidad son tomados ahora en cuenta regularmente, como parte integral de la contabilidad del desarrollo entendido en forma amplia. Aparte de lo que podamos pensar de medidas agregadas tales como el 'índice del desarrollo humano', que no pueden sé sino defectuosas (como habrá de serlo cualquier representación de un vector complejo de logros por medio de un solo número), el tema de vida o muerte está ahora bien establecido en la literatura del desarrollo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.4).[71]

A preocupação com a redução da taxa está imbricada com a concepção de desenvolvimento econômico sustentável, pois estudos econômicos comprovam matematicamente que o índice de desenvolvimento de um país depende da expectativa de vida e morte de sua população.

A saúde materno-infantil como prevenção tem como consequência uma saúde mental na fase adulta e uma vida economicamente produtiva. As orientações sobre o cuidado na fase gestacional (pré-natal) e reprodutiva e nos primeiros dias após o nascimento da criança contidas nesse documento mostram preocupação apenas com o desenvolvimento econômico, mediante a eliminação da pobreza. No texto do tópico abaixo se encontram alguns argumentos que expressam isso:[72]

---

por meio de um número somente), o tema da vida ou morte está agora bem estabelecido na literatura do desenvolvimento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 4).

72 Na verdade, o imperativo de romper o ciclo da pobreza pode ser interpretado por alguns como que é principalmente uma ordem de batalha para lutar contra a perpetuação dos baixos ingressos, porém esta interpretação teria o efeito de reduzir em forma significativa o alcance e a relevância do tema desta conferência (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 4).

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
En verdad, el imperativo de romper el ciclo de la pobreza puede ser interpretado por algunos como que es principalmente una orden de batalla para luchar contra la perpetuación de los bajos ingresos, pero esta interpretación tendría el efecto de reducir en forma significativa el alcance y la relevancia del tema de esta conferencia (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 4).[72]

A mortalidade infantil é vista como um empobrecimento dos países, e as medidas referentes à saúde, educação pública, garantia de alimentação, segundo o documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (1999), ajudam a pôr fim no empobrecimento e devem ter lugar central em programas como planejamento integrado e atenção à saúde e à mortalidade de crianças menores de cinco anos.

No tocante ao aspecto "Vinculos sociais", o BID mostra as conexões entre o cuidado na infância e a fase adulta do ser humano, ou seja, as consequências do cuidado na infância para a produção de um indivíduo produtivo na idade adulta. É o que deixa claro o texto do tópico abaixo.

73 Os investimentos na infância são importantes por seu próprio direito, devido a que eles abrem o caminho para toda uma vida de saúde melhor, desempenho mental e físico, e produtividade como o que diz Enrique Iglesias, o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que diz que "os investimentos apropriados podem nos levar longe para minimizar, e ainda prevenir uma série de outros problemas econômicos e sociais, que vão desde a delinquência juvenil até a maternidade adolescente e a violência doméstica e social." As capacidades de que desfrutam os adultos estão profundamente condicionadas a sua experiência como crianças (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 5).

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
Las inversiones para la infancia son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico, y productividad como lo señala Enrique Iglesias, el Presidente del banco Interamericano de Desarrollo, quien añade que "las inversiones apropiadas pueden llevarnos lejos para minimizar, y aun prevenir una serie de otros problemas económicos y sociales, que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social." Las capacidades de que disfrutan los adultos están profundamente condicionadas a su experiencia como niños (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 5)[73].

Destarte, na visão política do organismo, investir na infância é investir economicamente no desenvolvimento do país. O BID tem uma visão dupla, ou seja, a de investir tanto na educação quanto em outros aspectos da infância, como se nota no trecho abaixo.

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
[...] pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas [..] pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas ya que una niñez segura en la etapa preparatória puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6).[74]

74 [...] podem melhorar as capacidades futuras em formas muito distintas [...] podem fazer diretamente que as vidas dos adultos sejam mais ricas e menos problemáticas, já que uma infância segura na etapa preparatória pode aumentar nossa habilidade para viver uma vida boa (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6).

d) Caráter político

No tocante ao quarto aspecto (caráter polítuco), na visão política do BID, o efeito direto do investimento na infância é a possibilidade de uma vida melhor, contribuindo para a capacidade dos seres humanos de melhorar a vida e ser mais produtivos. É o que afirma o texto do tópico a seguir.

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
Las vidas de los adultos son enriquecidas por medio de estos ingresos y recompensas económicas. Dado que eso a su vez influencia las vidas de sus niños y sus futuras vidas adultas, aquí hay un problema de transmisión acerca del cual el banco Interamericano de Desarrollo ha estado muy preocupado recientemente (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6).[75]

No texto acima o BID apenas comenta o contexto específico de famílias sustentadas por mulheres e aponta que essa é uma preocupação, uma área de investigação futura para concentrar ações nos próximos anos.

Outra consequência do investimento na criança que o BID apresenta é o vínculo social, ou seja, a convivência com o outro, como se vê abaixo.

75 As vidas dos adultos são enriquecidas por meio de salários e recompensas econômicas. Dado que isso, por sua vez, influencia a vida de suas crianças e suas futuras vidas adultas, aqui há um problema de repasse acerca do qual o banco Interamericano de Desenvolvimento tem estado muito preocupado recentemente (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6).

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
[...] Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales, y para evitar desastres sociales, está también profundamente influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños. [...] El éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y este no es solamente un asunto de "reacción visceral" para vivir como ciudadanos activos y deliberantes. [...] La experiencia y la calidad de la niñez [...] tienen un efecto profundo sobre las capacidades de los adultos para vivir en forma exitosa en la sociedad (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6-7).[76]

e) Participação de programas

No quinto e último item, "Participação de programas", o documento acentua a importância que têm para o cuidado e o desenvolvimento da infância os programas criados com a contribuição da Organização Mundial da Saúde (OMS), especialmente o programa *Manejo Integrado de las Enfermedades de la Niñez* (MIEN)[77], como se observa no trecho abaixo.

76 [...] Nossa habilidade para viver com outros, para participar em atividades sociais, e para evitar desastres sociais, está também profundamente influenciada pelas atitudes que adquirimos como crianças. [...] O êxito de uma democracia depende da participação dos cidadãos e este não é somente um assunto de "reação visceral" para viver como cidadãos ativos e deliberadores [...] A experiência e a qualidade da infância [...] tem um efeito profundo sobre as capacidades dos adultos para viver em forma exitosa na sociedade (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 6-7).

77 Quanto ao Brasil, o documento refere que é um dos países que tem adotado o programa MIEN, com o objetivo de eliminar a desnutrição e baixo peso (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.12).

Romper el ciclo de la pobreza: Investir en la infancia
El MIEN es importante porque se concentra en los niños más pequeños, desde el nacimiento hasta los cinco años, que tradicionalmente han sido los más difíciles de alcanzar. También es importante porque utiliza la infraestructura existente como punto de partida: los trabajadores locales de salud reciben capacitación y apoyo para ayudar a los niños ya los padres (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.11)[78].

Diante dos aspectos apresentados como orientações políticas aos países em desenvolvimento (entre eles o Brasil) quanto ao cuidado na primeira infância, entende-se que o conceito de cuidado expresso atualmente na Educação Infantil tem bases teóricas herdadas das orientações políticas atuais das agências multilaterais.

No caso do Brasil, o cuidar na Educação Infantil vai além da concepção de educar. Refere-se a um cuidado com interesses voltados ao desenvolvimento econômico da Nação, ao alívio da pobreza, às políticas de focalização propostas no contexto do neoliberalismo e do capital mundial. Os conceitos de educar e cuidar da infância dos países periféricos no contexto atual, na visão dessas agências internacionais, representam uma fragmentação da compreensão real da totalidade. O que elas propõem é uma educação de atendimento de caráter compensatório, com o intuito de promover uma mudança social ou uma mera manutenção social, apresentando sugestões para a solução dos problemas educacionais e sociais.

---

78 O MIEN é importante porque se concentra nas crianças mais pequenas, desde o nascimento até os cinco anos, que tradicionalmente têm sido os mais difíceis de alcançar. Também é importante porque utiliza a infraestrutura existente como pondo de partida: os trabalhadores locais da saúde recebem capacitação e apoio para ajudar as crianças e os pais (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1999, p.11).

2.2.4 Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)

A CEPAL[79] é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e tem sua sede em Santiago, no Chile. Foi criada pela Resolução 106 (VI), em 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. O objetivo dessa agência é contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas para a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países latinos com as demais nações do mundo. Posteriormente incorporou o Caribe no programa de desenvolvimento social.

Compõem a CEPAL trinta e três países da América Latina e Caribe, juntamente com algumas nações da América do Norte e da Europa que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. Ao todo, são quarenta e três países-membros[80], dos quais sete são associados[81].

Quanto às informações históricas da Cepal, especificamente sobre a trajetória intelectual do organismo, percebe-se que a realidade econômica mundial determinou as ações e análises dos países-membros. A partir de 1990 o eixo do pensamento da organização para a região latino-americana está ligado à transformação produtiva com equidade. O

---

79 Para mais detalhes sobre a CEPAL ver site <http://www.eclac.cl>.

80 Alemanha, Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã Bretanha, Irlanda do Norte, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Grandinas, Santa Lucia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

81 Anguila, Atilhas Neerlandesas, Aruba, Ilhas Virgínias Britânicas, Ilhas Virgínias dos Estados Unidos, Monte Serrat, Porto Rico.

quadro 2 sintetiza os principais conjuntos de teses tomadas como ponto de partida, ou seja, como guia para um estudo sobre a obra intelectual da CEPAL entre 1948 e 1998.

Elementos permanentes	**Análisis histórico-estructuralista**		
Períodos y temas	Inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa)	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales) del crecimiento/ progreso técnico, y del empleo/distribución del ingreso	Acción estatal
1948-1960 (industrialización)	Deterioro de los términos de intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural: inflación estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización
1960 (reformas)	Dependencia; integración regional; política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia; sesgo antiexportación industrial	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia	Reformar para viabilizar el desarrollo
1970 (estilos de crecimiento)	Dependência, endeudamiento peligroso; insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructuras de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales

Continuação .../

/... Continuação

1980 (deuda)	Asfixia financiera	Ajuste con crecimiento; oposición a los choques del ajuste, necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar con crecimiento
1990-1998 (transformación productiva con equidad)	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva eficaz y para reducir la brecha de la equidad	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad

Quadro 2: Síntesis de Los Elementos Analíticos que Componen el Pensamiento De La Cepal[82]

Fonte: CEPAL (2005, p. 7).

Ao analisar sinteticamente a influência da Cepal na década de 1990, verifica-se que o foco das recomendações políticas e econômicas aos países-membros e associados esteve pautado na estratégia de reforma para maximização dos benefícios e minimização das deficiências a médio e longo prazo, com ênfase na ideia balizadora de transformação produtiva com equidade. Nesse embate, a reforma do Estado para ampliar sua eficiência e intervenção na economia passa a ser uma recomendação política da Cepal:

> Los 90s son tiempos de 'compromiso' entre la admisión de la conveniencia de que amplíen las funciones del mercado y la defensa de la analices y las proposiciones de políticas se orienten a los temas que privilegie la CEPAL, o sea, el progreso técnico y la distribución del ingreso, abriendo el

82 Ver a tradução anexo.

> diálogo a derecha e izquierda del espectro teórico internacional[83] (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2005, p. 12).

A proposta de transformação produtiva com equidade da CEPAL representou o momento em que essa agência impulsionou e propagou o processo de reformas. Naquela década a CEPAL desenvolveu uma produção teórica em quatro temas: Regionalismo aberto, Fragilidade financeira da região, Ajuste fiscal e Desenvolvimento sustentável.

> 1) Em 'Regionalismo aberto' a Comissão destaca as vantagens da simultaneidade entre abertura comercial da América Latina e o resto do mundo e a intensificação do comércio intrarregional através dos esquemas de integração vigentes.
> 2) Em 'Fragilidade financeira da região' o estudo da Cepal adverte quanto ao capital volátil e assinala os efeitos perversos das entradas de capital que não são seguidas de aumento correspondente da inversão produtiva e da competitividade para exportar.
> 3) Em 'Ajuste fiscal' recomenda a elevação da produtividade, o controle do gasto público, a transparência, a promoção da equidade e a institucionalidade democrática.
> 4) Em 'Desenvolvimento sustentável' analisa especialmente o impacto das políticas públicas nos países, as mudanças nas negociações comerciais internacionais Em face da nova visão sobre o meio ambiente e as fontes de financiamento para o desenvolvimento sustentável (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2005, p.13-14).

---

83 Os anos 90 são o tempo de "compromisso" entre a admissão da conveniência que ampliam a funcionalidade do mercado e a defesa das análises e propostas que são voltadas para as questões que favorece a CEPAL, isto é, o progresso técnico e a distribuição de renda, abrindo o diálogo entre a direita e a esquerda do espectro teórico internacional (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2005, p. 12).

A produção recente da Cepal, no fim da década de 1990, focaliza

> [...] las profundas asimetrías en el orden global, señalando la forma como las condiciones de inserción de América Latina y el Caribe en ese orden le afectan negativamente en términos productivos y financieros, y provocan fuerte inestabilidad macroeconómica, bajo dinamismo económico y efectos sociales muy adversos. Asimismo, la CEPAL ha profundizado sus advertencias y planteamientos críticos sobre los impactos potenciales y efectivos de las reformas sobre las economías de la región, en consonancia con el creciente reconocimiento internacional sobre sus fragilidades, y ha postulado la necesidad de buscar una globalización más equilibrada, y de 'reformar las reformas' (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2005, p.15).[84]

As questões expostas nesta unidade sobre o papel das agências internacionais mostram que, apesar das diferenças quanto às funções específicas das agências e de seu foco de localização, todas expressam a meta das orientações políticas aos países que no âmbito mundial comandam os rumos do capital internacional. A educação, pauta sempre presente nas agendas dessas agências, é tida como um meio de conscientização sobre as políticas neoliberais de ajuste.

---

84 [...] as profundas assimetrias na ordem global, assinalando a forma como as condições de investimentos da América Latina e do Caribe nessa ordem afetam negativamente em termos produtivo e financeiro, e provocam forte instabilidade macroeconômica, baixo dinamismo econômico e efeitos sociais muito adversos. Assim mesmo, a CEPAL tem aprofundado suas advertências e críticas quanto aos impactos potenciais e efeitos das reformas sobre as economias da região, em consonância com o crescente reconhecimento internacional sobre suas fragilidades, e tem postulado a necessidade de buscar uma globalização mais equilibrada, e de "reformar as reformas" (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2005, p. 3).

2.3 EDUCAÇÃO INFANTIL E OS DOCUMENTOS OFICIAIS DO MEC

Ao ressaltar as principais mudanças no contexto da legislação educacional, especificamente no que tange à Educação Infantil, tem-se como objetivo estabelecer uma compreensão sobre a reforma educacional no panorama político estabelecido na fase de mundialização do capital sob a influência do neoliberalismo e das já comentadas orientações políticas emanadas das organizações internacionais .

2.3.1 A Educação Infantil na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal aprovada em 05/10/1988, ao enumerar os direitos sociais dos trabalhadores, inclui:

CF/1988. Artigo 7, inciso XXV
"[...] assistência gratuita a filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas".

CF/1988. Artigo 208, inciso IV
"[...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade".

Pela primeira vez no Brasil uma constituição federal referiu-se às garantias da efetivação do dever do Estado para com a Educação Infantil. Este é um dos aspectos centrais para

essa primeira etapa da educação, pois deixa claros a obrigação do Estado de oferecer e o direito da criança de zero a seis anos de receber essa educação em creches e pré-escolas. Para Corrêa (2002, p.19), isso significa, no plano jurídico, que

> [...] uma nova lógica se impõe, dado que qualquer família que deseje colocar sua criança numa creche poderá recorrer a promotoria pública para que esta, baseada e fundamentada na Constituição Federal, acione o Estado a fim de que este cumpra seu dever.

Ao garantir esse novo direito, que é a Educação Infantil, a CF de 1988 impõe ao Estado também um novo dever. Esse direito representou uma conquista das discussões e reivindicações dos movimentos sociais em geral.

Corrêa (2002) sugere que os movimentos das mulheres organizados após a inserção da maior parte delas no mercado de trabalho, juntamente com as reivindicações da classe média, passaram a procurar as instituições coletivas de atendimento à criança de zero a seis anos de idade.

Constata-se também que a Constituição Federal incorporou algo que estava presente no movimento da sociedade, visto que o processo constituinte deu-se em meio a essas forças, recebendo propostas que expressavam tal movimento. Segundo Peroni (2003, p. 19),

> Durante o movimento da Constituição, quando se discutiam os pontos a serem abarcados pela nova carta magna do Brasil, o engajamento dos profissionais da área por meio de associações representativas foi bastante intenso no sentido de conquistar direitos para a criança de zero a seis anos. Esta mobilização contou com o apoio de outros setores da sociedade civil organizada, tais como movimentos de mulheres do fórum em defesa da Criança e do Adolescente

(DCA) e do Grupo de Ação pela Vida, entre outros[85].

A Constituição não trata apenas do direito a essa etapa básica, pois outros pontos fazem referência à educação como um todo, atingindo também a Educação Infantil, como estabelece o artigo abaixo:

CF/1988. Artigo 205
A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a elaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Esse artigo da CF indica que a educação é “direito de todos”. O relevante para a Educação Infantil são as ideias de direito ao acesso para todos e os objetivos de pleno desenvolvimento da pessoa, como preveem os incisos I e VII do artigo 206:

CF/1988, Artigo 206
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. VII – garantia de padrão de qualidade.

85 O FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – como movimento social, surgiu em 1986 em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma carta constitucional para o país. O fórum foi oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, na Campanha Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita, denominado inicialmente, de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. O fórum contou inicialmente com 15 entidades, e, apesar da diversidade de interesses, havia dois núcleos congregantes que as articulavam: a defesa da escola pública e a posição político-partidária de oposição ao regime militar (PERONI, 2003, p.19).

Ao tratar dos princípios do ensino, a CF estabelece, no inciso I do artigo em epígrafe, o direito de acesso e permanência na escola para todas as crianças, o que pode ser mais uma forma de pressionar o Estado a ampliar a oferta de vagas e as diversas esferas da Educação a supervisionar seus sistemas de ensino e corrigi-los quando estes dificultam o exercício desse direito.

Quanto ao inciso VII, entende-se que garantir padrão de qualidade é condição que jamais se pode perder de vista, visto que na história da Educação Infantil brasileira a marca de sua origem e de sua expansão sempre foi a precariedade. Quantidade e ampliação precisam combinar-se com qualidade na oferta e acesso a todos que o queiram.

CF/1988, artigo 209
O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Nesse artigo há um importante avanço. Na medida em que há expansão das instituições de Educação Infantil, faz-se necessária uma efetiva fiscalização, para impedir que instituições privadas atendam crianças na faixa do zero a seis anos de idade sem nenhuma preocupação com a qualidade do serviço, pois em muitas delas os espaços são inadequados e há falta de qualificação e formação mínima dos que atuam nesses espaços.

A CF estabelece percentuais mínimos de gastos da receita de impostos com educação para cada ente federativo, a saber: a União deve gastar 18%, enquanto os estados federados, o Distrito Federal e os municípios devem investir no mínimo 25% de sua arrecadação.

Uma questão polêmica é o que prevê o artigo 211:

CF/1988, Artigo 211
A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1°- A União organizará o sistema federal.

Compreende-se que o termo “em regime de colaboração” denota que nenhuma esfera terá responsabilidade exclusiva por quaisquer deveres relativos à educação pública. Na Emenda Constitucional N.º14 foi dada nova redação ao parágrafo 2º, o qual recomenda uma política de enxugamento do aparelho do Estado - obviedade decorrente de orientações políticas advindas da estratégia de focalização.

Por outro lado, é nessa mesma emenda que se encontra pela primeira vez o termo Educação Infantil, que compreende creches (zero a três anos) e pré-escolas (quatro a seis anos). Fica evidente que foi entregue aos municípios a responsabilidade pelo atendimento em creches e pré-escolas, o que torna explícita a concepção de um Estado descentralizador, a qual se inspira nos documentos do BM e de outros órgãos ou organizações.

Essa emenda altera também o disposto no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e dispõe sobre a criação do que denominou de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), determinando que, no mínimo, 60% dos recursos referidos no *caput* do artigo 212 sejam destinados ao Ensino Fundamental. Caberia somente aos municípios a responsabilidade pela oferta de Educação Infantil, e estes, por

falta de recursos, acabaram por limitar suas vagas nas creches e pré-escolas, as quais nem sempre podem receber todas as crianças.

Ultimamente uma nova emenda constitucional modificou o artigo 212 da Constituição Federal e deu nova redação aos artigos 60 e 76 das Disposições Transitórias. Foi encaminhada pelo MEC a proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB). Segundo as diretrizes e justificativas do novo fundo, era necessário:

- criar um fundo único para cada unidade de Federação;
- excluir impostos administrativos estaduais e os do Fundef (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados);
- repartir por matrícula no ensino básico, diferenciando por etapa (Infantil, Fundamental, médio) e especificidade (Educação de jovem e adultos, especial, rural, etc), mas autoriza o gasto com universidade; as matrículas em creches seriam consideradas, mas com corte de renda;
- excluir progressivamente os inativos;
- revincular de forma progressiva recursos da educação desvinculados (Desvinculação da Receita da União – DRU), parte dos quais destinar-se-á complementar o *per capita* dos estados mais pobres;
- reformular o salário-educação, admitindo o gasto em todo o ensino básico;
- estabelecer como peso para o ensino fundamental o *per capita* da época da promulgação da emenda constitucional que cria o Fundeb;

- estabelecer recursos adicionais da União como contrapartida, além de saldar eventuais débitos do Fundef;
- controlar a efetividade do gasto por meio de certificação de frequência e qualidade (BRASIL, 2004).

A proposta do FUNDEB foi aprovada pelo Congresso Nacional e a partir da sua ampliação a Educação Infantil começou a receber verba específica, conforme o número de matrícula e ponderação específica a partir do primeiro ano de vigência do FUNDEB, sendo as seguintes especificações: I - creche - 0,80 (oitenta centésimos); II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos) (Art. 36).

2.3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei N.º 8.069/90

O ECA foi elaborado e sancionado em forma de lei logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e estabeleceu garantias e direitos para a infância e a adolescência. Assim, a Constituição de 1988 e o ECA mudaram o panorama da criança e do adolescente no Brasil, especialmente no tocante às políticas sociais, pois foi a partir desses diplomas que foram legalmente reconhecidos esses direitos, os quais podem ser exercidos junto à família, à sociedade e ao Estado. Os direitos assegurados pelo Eca constituem a chamada *proteção integral*, pela qual as crianças e adolescentes devem ser protegidos juridicamente nos aspectos, saúde, a educação, transporte, lazer e cultura.

Nos artigos 3º e 4º tem-se uma dimensão da importância conferida a esses dois grupos etários, o das criança e o dos adolescentes, como se vê a seguir.

ECA/1990, Artigo 3°
Art. 3º- A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Artigo 4º- É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância; b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção da família e à juventude.

Nesse aspecto, a ideia de garantia de prioridade se faz presente também no artigo 53, apresentado abaixo.

ECA/1990, Artigo 53
Art. 53- A criança e o Adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – direito de ser respeitado por seus educadores; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantes; V – acesso à escola gratuita próxima de sua residência; Parágrafo Único: É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Ao tratar sobre a educação, o ECA define que esta deve assegurar, entre outros (só para citar uma "sutileza"), o "direito

de ser respeitado por seus educadores". Segundo Corrêa (2002, p.24), para a Educação Infantil em especial, em face das

> [...] limitações de autodefesa das crianças em razão de sua pouca idade, isto é absolutamente relevante. Sabe-se que, em algumas instituições, práticas como os castigos de toda natureza, algumas vezes físicos garante, evidentemente, as sua superação, mas representa, sem dúvida, um poderoso instrumento de repressão a tais práticas.

No artigo 54 o ECA, especifica a Educação Infantil ao determinar que é dever do Estado assegurar: "IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade". Também no artigo 4º o ECA estabelece como dever do Estado garantir atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, No artigo 11 incumbe o município de oferecer a Educação Infantil, mas ressalta que a prioridade é o Ensino Fundamental:

"V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino".

O ECA enfatiza e garante amplamente a Educação Infantil para todas as crianças , pois em vários de seus artigos consta a ideia de garantia de prioridade ao atendimento a esses direitos; mas na prática isto ainda está muito longe de ser alcançado, pelo descaso do Estado em cumprir suas metas, deveres e obrigações decorrente de suas políticas neoliberais e de interesses de classes antagônicas, utilizando-se de mediadas

sutis, como descentralizar e focalizar, culpabilizar o indivíduo para desviar as atenções e responsabilizar os outros por aquilo que ele mesmo deve oferecer.

2.3.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB N.º 9.394/96

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro[86], foi aprovada pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1996, promulgada em 20 de dezembro de 1996 e publicada no Diário Oficial no dia 23 de dezembro de 1996[87]. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso passou por um processo de discussão que durou quase dez anos[88], durante os quais as diferentes forças e segmentos sociais e econômicos se enfrentaram em defesa de interesses antagônicos (SAVIANI, 1999). Se no aspecto legal a LDB representa conquistas

---

86 Darcy Ribeiro (1922-1997) nasceu em Montes Claros, MG. Teve uma participação intensa na política e na educação brasileira, destaque à participação, juntamente com Anísio Teixeira, na defesa da escola pública e na criação da Universidade de Brasília, da qual foi o primeiro reitor. Foi ministro da Educação no governo de Jânio Quadros (1961) e chefe da casa civil no governo João Goulart, tendo sido um dos líderes das reformas estruturais. Com o golpe militar em 1964, teve seus direitos políticos cassados e foi exilado. Viveu em vários países da América Latina. Em 1990 foi eleito senador da República. Ver <http://www.academia.org.br/imortais/cads11/darcy.htm>.

87 Cf. Saviani (1999 – prefácio).

88 O início de sua formulação foi em 1988, antes mesmo do Plano Decenal, ficando oito anos tramitando no Congresso Nacional. Paralelamente ao projeto que tramitava no Congresso, o senador Darcy Ribeiro apresentou um novo dispositivo da Lei que foi aprovado. A aprovação da LDB, feita de forma atropelada, foi interpretada por muitos como um grande golpe nas políticas para a educação pública, pois o Congresso deixou de lado o debate nacional e privilegiou um texto que visa, em grande parte, à legalização das políticas educacionais do governo (PERONI, 2003, p. 79-87).

históricas, por outro lado apresenta limitações e perdas para as camadas populares no tocante à educação.

Na LDB, a Educação Infantil ganha especificidade quando é referida como a primeira etapa da Educação Básica. No artigo 21 da LDB N.º 9394/96 está redigido o que anteriormente havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988, como se vê abaixo.

LDB nº 9394/96
Art. 21- A educação compõe-se de: I – Educação Básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio".

Cumpre observar que na prática isto não aconteceu, pois o Ensino Fundamental foi priorizado em relação aos outros níveis de ensino, o que revela a estreita sintonia com os projetos do Banco Mundial.

LDB nº 9394/96
Art. 29 – A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos intelectuais e sociais, completando a ação da família e da comunidade. Art. 31 – Na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Sobre os artigos acima, Corrêa (2002) comenta que ambos são importantes, pois expressam uma nova visão relativa às necessidades da criança de zero a seis anos, prevendo que a escola deve ocupar-se de seu desenvolvimento

global e configurando a educação como um complemento da ação da família e da sociedade, e não como uma substituição destas.

Por outro lado, segundo a autora, o artigo 31 dessa lei inibe práticas avaliativas absurdas que até bem pouco tempo atrás eram ainda comuns em algumas regiões do país, como as classes de alfabetização nas quais crianças eram retidas mesmo após completarem os sete anos, caso ainda não estivessem alfabetizadas.

No que tange à gratuidade do ensino na Educação Infantil, no inciso IV do artigo 4º, que trata dos deveres do Estado, a LDB inclui o termo "gratuito", que reforça esse dever:

LDB nº 9394/96
Art. 4º- IV: [...] atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

A expressão "gratuito" não apareceu na Constituição Federal, tampouco no ECA. Quanto à discussão sobre a idade em que a criança deve iniciar o Ensino Fundamental, encontramos a exceção à criança de seis anos quando a lei coloca o termo "facultativamente":

LDB nº 9394/96
Art. 87 – parágrafo 3º – cada município e, supletivamente, o Estado e a união, deverá: "[...] matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos no ensino fundamental.

Acerca das incumbências da União, a lei estabelece:

LDB nº 9.394/96
Art.9º- é dever estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

Percebe-se que a LDB demonstrou compatibilidade com o cenário político e econômico, possibilitando ao governo implementar as reformas nas políticas educacionais, as quais se direcionam para um projeto neoliberal de educação. Desta forma, afirma-se que a LDB possui um caráter minimalista e características neoliberais. A esse respeito Saviani (1999, p. 201) observa:

> Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e de aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda com a iniciativa privada e as organizações não governamentais.

Outro aspecto a destacar é que a responsabilidade pela educação passou a ser dividida com o setor privado (Terceiro Setor[89]), ONGs e a família. As prioridades no artigo 2º da LDB estão invertidas em relação à Constituição, como se vê abaixo.

---

89 Sendo o primeiro setor o governo e o segundo setor o setor privado; o termo terceiro setor se refere ao setor privado, colaborando com a responsabilidade que seria do primeiro setor. Portanto, com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais, através das inúmeras instituições que compõem o Terceiro Setor, ou seja, as organizações "sem fins lucrativos" e não-governamentais, que têm como objetivo gerar serviços de caráter público.

LDB nº 9394/96
Art. 2º- A educação, dever da família e do estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Fica constatado que ao inverter a ordem das palavras a LDB modifica o sentido da política para o setor, colocando a família como a primeira responsável pela educação, e não o Estado, como prevê a Constituição, fato que evidencia a influência das diretrizes neoliberais ao eximirem o Estado de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a esfera privada e a sociedade civil.

2.3.4 Plano Nacional de Educação – PNE, Lei N.º 10.172/2001

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação N.º 9.394/96 e a Constituição Federal de 1988 estabeleceram a obrigatoriedade de o Ministério de Educação (MEC) elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Essa obrigatoriedade se encontra nos seguintes artigos da LDB:

> Art. 9º – A união incumbir-se-á de:
> I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
> Art. 87º – É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.
> Parágrafo 1º – A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei encaminhará, ao Congresso nacional, o Plano nacional de educação,

> com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

No artigo 87 é possível observar que a elaboração do PNE é reservada ao MEC, ficando eliminado o Fórum Nacional de Educação como órgão participativo na definição das políticas educacionais. Com isso a sociedade ficou impedida de participar dos debates, o que contribui para atender às exigências das agências internacionais, ao pontuar que o PNE deve estar em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien).[90]

Na Constituição Federal de 1988 essa obrigatoriedade se encontra no artigo 214, que assim dispõe:

> Art. 214 – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
> I – erradicação do analfabetismo
> II – universalização do atendimento escolar
> III – melhoria da qualidade do ensino
> IV – formação para o trabalho
> V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
> (BRASIL, 1988, p.177)

90 Foi a partir da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que se estabeleceu o conceito de Educação Básica como promotora do desenvolvimento dos países periféricos. Essa Conferência foi patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura – UNESCO, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e pelo Banco Mundial. Reuniram-se cerca de 1500 participantes de 155 países. Os 155 governos presentes assinaram o compromisso de garantir uma Educação Básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, reforçando o fundamento de uma Educação Básica voltada para o desenvolvimento humano (WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL, 1990).

O PNE originou-se de duas propostas apresentadas à Câmara dos Deputados: uma do Poder Executivo e uma da sociedade civil, esta última elaborada no 1º e 2º CONEDs - Congressos Nacionais de Educação. A primeira, de n.º 4173/98, elaborada por uma equipe do governo, reforçava a continuidade das políticas voltadas para a

> [...] máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99).

A segunda, de n.º 4155/98, foi apresentada pelo deputado Ivan Valente. Sua reivindicação básica era

> [...] o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a Educação Básica. [mas] Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Essas duas propostas poderiam ser contempladas como uma possibilidade de se iniciar um debate acerca da elaboração do PNE; porém isto não aconteceu, pois o presidente Fernando Henrique Cardoso definiu o plano do governo como anexo ao plano da sociedade brasileira. Sua aprovação ocorreu em 9 de janeiro de 2001, com um texto substituto elaborado pelo deputado Nelson Marchesan, na forma da Lei N.º 10.172, vetando os artigos considerados pela sociedade como os mais relevantes, como as diretrizes, as metas e os objetivos. Em relação

ao texto aprovado, Valente e Romano (2002, p. 99) assim se posicionam:

> O substitutivo (que se tornou o texto-base da lei – tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de *Frankenstein*) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são o que, de fato, possui relevância estratégica num Plano.

Sobre o PNE aprovado, Valente e Romano (2002, p.105) asseveram que o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso comunicou que quem orientou a sua posição sobre a matéria foi "[...] a área econômica do governo e não os responsáveis pela educação". Desta forma, entende-se que o PNE teve sua elaboração pautada nas políticas que vinham sendo implementadas pelo MEC sob a orientação das políticas mundiais para o desenvolvimento sustentável da economia.

O PNE está em consonância com a Constituição Federal, com a LDB e com os compromissos firmados pelo Brasil. Entre esses compromissos, dizem respeito mais diretamente à educação:

> – o compromisso da Conferência de Dakar sobre a Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000;
> – a Declaração de Cochabamba, dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, sobre Educação para Todos (2000);
> – a Declaração de Hamburgo, sobre a Educação de adultos (1997);
> – a Declaração de Paris, sobre a Educação Superior (1998);
> – a Declaração de Salamanca, sobre necessidades especiais de educação (1994);

> – os documentos das Nações Unidas e da Unesco sobre os direitos humanos e a não-discriminação (BRASIL, 2001, p. 16).

Ao apresentar o processo de elaboração do PNE e constatar as influências neoliberais, os interesses econômicos nele contidos e o descaso do Estado em relação a ser esse plano discutido e elaborado no âmbito educacional, ressaltam-se, a seguir, as constantes referências do PNE à Educação Infantil.

O PNE estabelece um conjunto de vinte e seis objetivos e metas (a meta 22 foi vetada[91]) para a Educação Infantil, os quais, de forma geral, tratam, entre outras, das seguintes questões: ampliação da oferta de creches e pré-escolas; elaboração de padrões mínimos de qualidade e infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil; autorização de funcionamento dessas instituições; formação dos profissionais da área; garantia da alimentação escolar para as crianças atendidas nos estabelecimentos públicos e conveniados; fornecimento de materiais adequados às faixas etárias; estabelecimento de padrões de qualidade como referência para a supervisão; controle, avaliação e aperfeiçoamento da educação infantil.

Todos esses objetivos e metas têm custos, portanto têm também reflexos sobre o financiamento da área. Neste sentido, observa-se que o PNE explicita ainda os objetivos/

---

91 Meta 22: ampliar o programa de garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos do Plano, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e 100% até o sexto ano. Pinto (2002, p. 110), ao analisar os diversos vetos nos níveis de ensino, chama a atenção ao fato de essa postura impedir o desenvolvimento de "[...] todos os mecanismos que viabilizariam financeiramente, sem um comprometimento maior da qualidade [...] de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com o ensino no Brasil".

metas específicos (metas 20, 21, 23 e 25) relativos à questão do financiamento da Educação Infantil. São elas:

PNE Lei nº 10.172/2001
Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º XXV, da Constituição Federal. Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo (Meta 20).
Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil (Meta 21).
Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento (Meta 23).
Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos artigos 30, VI e 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal (Meta 25) (BRASIL, 2001, p. 44-45).

Dentre os objetivos/metas do Plano Nacional de Educação Infantil deve-se ressaltar o que trata da ampliação da oferta, pelo seu impacto sobre os demais objetivos, especialmente sobre a questão do financiamento. Prevê o PNE, no primeiro objetivo/ meta:

PNE Lei nº 10.172/2001
Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (Meta 1) (BRASIL, 2001, p. 42).

Ao analisar o PNE, salienta-se que o estabelecimento dessas metas específicas para as duas faixas de idade (zero a 3 anos e 4 a 6 anos) é justificado, no Plano, pela história do atendimento a essas faixas etárias no Brasil, com o predomínio da área de assistência social para as crianças menores, como se vê abaixo.

PNE Lei nº 10.172/2001
É preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, porque foram grupos tratados diferentemente, quer nos objetivos, quer por instituições que atuaram nesse campo, sejam públicas ou privadas. A primeira faixa esteve predominantemente sob a égide da assistência social e tinha uma característica mais assistencial, como cuidados físicos, saúde, alimentação (BRASIL, 2001, p. 37).

Assim sendo, as metas expostas no PNE significam, em termos de expansão de matrícula, um impacto financeiro no tocante ao princípio da equidade. Este termo é entendido como igualdade de oportunidades de acesso, de tratamento e de resultados, e se refere ao acesso à educação com iguais oportunidades de ingresso e à distribuição das possibilidades de obter uma educação de qualidade:

> O acesso equitativo à educação significa acesso aos conhecimentos socialmente significativos. A novidade diante do debate internacional é que a equidade não é mais analisada simplesmente em termos da cobertura, mas centra-se agora na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias aplicadas para resolver o problema dos excluídos do ensino e da capacitação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 64-65).

Desta forma, a questão do aumento de alunos na Educação Infantil nos anos 2006 a 2011 demanda estudos e análises com

relação aos custos e ao financiamento dessas metas. Em linhas gerais, a proposta do Plano não foi definir um parâmetro básico de custo/aluno para assegurar um ensino de qualidade, tendo em vista as necessidades de atendimento aos diversos níveis de modalidades de ensino, tampouco chegar a um valor preciso de recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimentos das metas e dos objetivos definidos pelo plano. Pinto (2002, p. 120) assinala que:

> [...] o procedimento adotado no projeto aprovado foi o oposto: não se estabelece um padrão básico de custo/aluno e define-se um conjunto extremamente extenso e detalhado de metas (295 no total), sem a correspondente avaliação do respectivo impacto financeiro. O aspecto positivo do texto do relator foi a propositura de que os gastos públicos com educação atingisse o equivalente a 7% do PIB, ao passo que o projeto do executivo propunha 6,5% do PIB com recursos públicos e privados, o que significaria, praticamente, congelar os gastos públicos atuais com ensino, que não superam 4,5% do PIB. Contudo, este ponto positivo do texto aprovado diante do projeto do Executivo foi vetado pelo presidente e nenhum valor foi fixado.

As metas de principal impacto financeiro para o financiamento da Educação Infantil do texto final do PNE foram os descritos a seguir.

PNE Lei nº 10.172/2001
• Assegurar o atendimento de 30% das crianças na faixa de 0 a 3 anos e de 60% na faixa de 4 a 6 anos, em 5 anos, atingindo 50% e 80% nessas respectivas faixas etárias, em 10 anos, universalizando o atendimento na faixa de 6 anos e incorporando-a ao ensino fundamental que passaria a ter 9 anos de duração (não defini a parcela que caberia ao sistema público de ensino fundamental) (Meta 1).

- Em 5 anos, prédios e instalação com padrões mínimos de infra-estrutura (Meta 4).
- Que, em 5 anos, 100% dos professores tenham formação de nível médio (normal) e, em 10 anos, de nível superior (Meta 5).
- Em 3 anos, 100% dos municípios com estrutura de supervisão da Educação Infantil (pública e privada) (Meta 10).
- Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na Educação Infantil (instituições públicas e conveniadas) (Meta 12).
- Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral (não define prazo) (Meta 18).
- (VETADO) Atender, no Programa de Garantia de renda Mínima, em 3 anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos seus critérios, atingindo 100% em 6 anos (Meta 22) (BRASIL, 2001, p. 43-44).

Percebe-se, diante das metas estabelecidas, a postura do Executivo em vetar as metas que viabilizariam um maior comprometimento financeiro com a educação. Todos os itens que implicariam em um aporte adicional de recursos foram vetados pelo governo FHC, caracterizando uma falta de maior comprometimento com a qualidade:

> [...] a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior "participação" da sociedade (PINTO, 2002, p.125).

Essa lógica expressa uma harmonia com a ideologia neoliberal, priorizando o Ensino Fundamental em relação às outras etapas do ensino. Os recursos adicionais, nessa estratégia,

ficam a cargo do setor privado, das parcerias com empresas e do trabalho voluntário.

2.3.5 Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)

O RCNEI é um material elaborado pelo MEC para integrar a série de documentos dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Educação (BRASIL, 1998). Compõe o material uma coleção de três volumes, apresentando a estrutura descrita abaixo.

RCNEI (1998) – Estrutura de organização do documento:
• Um documento Introdução, que apresenta uma reflexão sobre as creches e pré-escolas no Brasil, situando e fundamentando concepções de criança, de educação, de instituição e do profissional, que foram utilizadas para definir os objetivos gerais da educação infantil e orientaram a organização dos documentos de eixos de trabalho que estão agrupados em dois volumes relacionados aos seguintes âmbitos de experiência: **Formação pessoal** e **Conhecimento de Mundo**. • Um volume relativo ao âmbito de experiência Formação Pessoal e Social que contém o eixo de trabalho que favorece, prioritariamente, os processos de construção da **Identidade** e **Autonomia** das crianças. • Um volume relativo ao âmbito de experiência Conhecimento de mundo que contém seis documentos referentes aos eixos trabalho orientados para a construção das diferentes linguagens pelas crianças e para as relações que estabelecem com os objetos de conhecimento: Movimento, Música, Artes Visuais, Linguagem oral e Escrita, natureza e Sociedade e Matemática (BRASIL, 1998, p. 7).

Na análise do primeiro volume (com 103 páginas) podem-se observar os conceitos importantes que delimitam essa etapa educacional, tais como: criança, educar, cuidar, brincar, interação social, o perfil do profissional dessa área, os conteúdos e os objetivos. Constata-se que as referências bibliográficas no RCNEI são, em grande parte, as produções recentes dessa área, e muitas nem sequer foram citadas no texto do documento. Os conceitos principais estabelecidos são os descritos a seguir.

RCNEI (1998) – Conceito de criança
A criança como todo ser humano, é um sujeito social e histórico e faz parte de uma organização familiar que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico. É profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve, mas também o marca. A criança tem na família, biológica ou não, um ponto de referência fundamental, apesar da multiplicidade de interações sociais que estabelece com outras instituições sociais (BRASIL, 1998, p. 21).

Quanto ao conceito de criança, o documento traz a mesma definição apresentada anteriormente nos textos produzidos pelo COEDI (Coordenação de Educação Infantil/MEC) no período de 1993 a 1998. Nessa análise, chama a atenção a continuidade do que vinha sendo produzido pelo COEDI. Cerisara (2002) denomina esta continuidade de *aparente*, porque mais à frente o RCNEI expressa uma concepção semelhante à do Ensino Fundamental, desvirtuando o que propunham os estudos do COEDI e o que o referencial expõe na sua introdução, como se observa na colocação abaixo.

RCNEI (1998) – Conceito de Educar
Educar significa, portanto, **propiciar situações** de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento da capacidade infantil de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o *acesso*, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. Neste processo, a educação poderá *auxiliar* o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimentos das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis (BRASIL, 1998, p. 23, grifo nosso).

O conceito de educar apresenta uma concepção baseada em dois fatores: *propiciar situações* e *propiciar o acesso.* Isso revela a noção de que a educação acontece em apenas uma via, ou seja, no professor que educa a criança. Deixa-se de lado a concepção da criança como ser social que participa ativamente no processo educativo. A educação fica reduzida ao verbo *auxiliar,* denotando uma redução do ato educativo, como se o educar fosse um mero auxiliar no processo de aprendizagem. É atribuída à educação a tarefa de contribuir para a formação de crianças *felizes* e *saudáveis.* Nota-se a falta de documento que conceitue o termo *feliz,* e aqui se encontra atrelada à Educação Infantil a preocupação com a saúde, uma vez que no conceito é enfatizada a formação de crianças *saudáveis*. Está presente o caráter de uma educação compensatória, a ideia de que por meio da educação será promovida uma mudança social, com vistas a superar as defasagens, a remediar e recuperar a situação da infância.

RCNEI (1998) – Conceito de Cuidar
[...] cuidar da criança é sobretudo dar atenção a ela como pessoa que está num contínuo crescimento e desenvolvimento, compreendendo sua singularidade, identificando e respondendo às suas necessidades. Isto inclui interessar-se sobre o que a criança sente, pensa, o que ela sabe sobre si e sobre o mundo, visando à ampliação deste conhecimento e de suas habilidades, que aos poucos a tornarão mais independente e mais autônoma (BRASIL, 1998, p. 25).

No conceito de cuidar, atribui-se ao professor a tarefa de identificar as necessidades do aluno e responder a elas, porém não está explicitado a que necessidades o autor do texto se refere. Além do mais, valoriza-se a concepção de *habilidades*, termo bastante presente no contexto da reforma educacional e da autonomia.

RCNEI (1998) – Conceito de Interação Social
A interação social em situações diversas é uma das estratégias mais importantes do professor para a promoção de aprendizagens pelas crianças. [...] é importante frisar que as crianças se desenvolvem em situações de interação social, nas quais conflitos e negociação de sentimentos, ideias e soluções são elementos indispensáveis. O âmbito social oferece, portanto, ocasiões únicas para elaborar estratégias de pensamento e de ação, possibilitando a ampliação das hipóteses infantis. [...] A interação permite que se crie uma situação de ajuda na qual as crianças avancem no seu processo de aprendizagem (BRASIL, 1998, p. 31-32).

A definição de interação social se refere a uma estratégia de aprendizagem, e não a uma categoria dialética, e está aqui colocada em uma concepção cognitivista.

RCNEI (1998) – Conceito do perfil do profissional
Em consonância com a LDB, este referencial utiliza a denominação "professor de educação infantil" para designar todos os/as profissionais responsáveis pela educação direta das crianças de zero a seis anos, tenham eles/elas uma formação especializada ou não. [...] O trabalho direto com as crianças pequenas exige que o professor tenha uma competência polivalente. Ser polivalente significa que ao professor cabe trabalhar com conteúdos de naturezas diversas que abrangem desde cuidados básicos essenciais até conhecimentos específicos provenientes das diversas áreas do conhecimento (BRASIL, 1998, p.41).

O termo polivalente relativo ao professor denota a concepção de este é o único responsável pela educação e cuidado e pelo sucesso das crianças. Ademais, o termo caracteriza uma concepção neoliberal sobre as qualidades requeridas pela sociedade capitalista para atender às novas exigências estabelecidas para a gerência da qualidade total das escolas, as quais tendem a aplicar a todas as instituições, em particular às educativas, os mesmos princípios e métodos administrativos vigentes na empresa, nos quais os fins dizem respeito à constituição de sujeitos.

RCNEI (1998) – Conteúdos estabelecidos para a Educação Infantil
Considerando-se as particularidades da faixa etária compreendida entre zero a seis anos e suas formas específicas de aprender criou-se categorias curriculares para organizar os conteúdos a serem trabalhados nas instituições de educação infantil. Esta organização visa abranger diversos e múltiplos espaços de elaboração de conhecimentos e de diferentes linguagens, a construção da identidade, os processos de socialização e o desenvolvimento da autonomia das crianças que propiciam, por sua vez, as aprendizagens consideradas essenciais.

> Esta abordagem é didática e visa a destacar a importância de se dar um tratamento apropriado aos diferentes conteúdos, instrumentalizando o planejamento do professor para que possa contemplar as seguintes categorias: os conteúdos conceituais que dizem respeito ao conhecimento de conceitos, fatos e princípios; os conteúdos procedimentais referem-se ao saber-fazer e os conteúdos atitudinais estão associados a valores atitudes e normas. Nos eixos de trabalho, estas categorias de conteúdos estão contempladas embora não estejam explicitadas de forma discriminada (BRASIL, 1998, p. 45-49).

Essa forma de organizar o conteúdo na Educação Infantil possui semelhanças com a forma estruturada no Ensino Fundamental. Como coloca Cerisara (2002, p. 340),

> Esta forma de organização e o conteúdo trabalhado evidenciam uma subordinação ao que é pensado para o ensino fundamental e acabam por revelar a concepção primeira deste RCNEI, em que as especificidades das crianças de 0 a 6 anos acabam se diluindo no documento ao ficarem submetidas á versão escolar de trabalho. Isso porque a didatização de identidade, autonomia, música, artes, linguagens, movimento, entre outros componentes, acaba por disciplinar e aprisionar o gesto, a fala, a emoção, o pensamento, a voz e o corpo das crianças.

Outra questão relativa aos conteúdos apontada por Arce (2001) está em sua divisão em conteúdos atitudinais, procedimentais e conceituais, os quais foram inseridos sem ao menos serem citados os estudos que alicerçaram o contexto das reformas educacionais espanholas[92] que definiram essas questões.

---

92 César Coll Salvador, professor da Faculdade de Psicologia de Barcelona na Espanha, foi responsável, juntamente com sua equipe, pelo desenvolvimento da reforma de 1990, a Renovação Pedagógica. Foi convidado no Brasil para ser consultor do MEC, entre 1995 e 1996 na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, publicados em 1997.

RCNEI (1998) – Objetivos estabelecidos para a Educação Infantil
Os objetivos explicitam intenções educativas e estabelecem capacidades que as crianças poderão desenvolver como consequência de ações intencionais do professor. Os objetivos auxiliam na seleção de conteúdos e meios didáticos. [...] faz-se necessário uma atuação que propicia o desenvolvimento de capacidade envolvendo aquela de ordem física, afetiva, cognitiva, ética, estética, de relação interpessoal e inserção social (BRASIL, 1998, p. 47).

Quanto aos objetivos, aos conteúdos e ao conceito de interação social, destaca-se a presença de fundamentações teóricas do construtivism, marcadas pelo reducionismo e ecletismo, uma vez que na leitura dos RCNEIs se encontram as teorias de Piaget, Vygostsky e Wallon incorporadas em uma única via do interacionismo e construtivismo (ARCE, 2001).

No segundo volume (com 85 páginas), o documento, ao tratar da proposta de formação pessoal e social, estabelece que o conhecimento e o desenvolvimento são primordiais para a construção da identidade e autonomia da criança (BRASIL, 1998, p.13). Nele se enfatiza o conceito de aprendizagem, definem-se os objetivos e conteúdos para as faixas etárias de zero a três anos e quatro a seis anos e se apresentam orientações gerais aos professores.

No terceiro volume (com 269 páginas) encontram-se estabelecidos os objetivos, conteúdos e orientações gerais para o professor nos seguintes eixos de trabalho: movimento, música, artes visuais, linguagem oral e escrita, natureza e sociedade, e matemática.

Uma questão de destaque no contexto da elaboração do RCNEI é a discussão que este provocou na finalização

de sua versão preliminar. Os pareceres solicitados pelo MEC para a análise desse documento revelaram retrocessos e incoerências em relação aos conhecimentos e pesquisas anteriormente elaborados pelo COEDI. Cerisara (2003), ao fazer uma avaliação dos vários pareceres[93] enviados ao MEC, assim se expressa:

> Um aspecto que causou estranhamento a vários pareceristas, refere-se à explícita falta de articulação e de continuidade entre o RCNEI e os documentos que têm sido elaborados sob a coordenação da COEDI/MEC, no período de 1993 a 1998, e que têm significado um real avanço nas relações entre esta e representantes dos centros de produção de conhecimento no encaminhamento de uma política nacional da educação infantil. [...] mesmo que o RCNEI tenha sido aperfeiçoado, melhorado, adaptado, ele continua significando uma ruptura com o que vinha sendo produzido e com o que vinha sendo defendido como a especificidade da educação infantil (CERISARA, 2003, p. 38, p. 44).

É importante compreender que o lançamento do RCNEI emergiu no contexto das reformas educacionais promovidas pelo governo FHC, através do MEC, destinadas a integrar a série Parâmetros Curriculares Nacionais, como o próprio documento ressalta. Um fato complementar que chamou a atenção foi que a publicação e a distribuição de centenas de milhares de exemplares desse documento aconteceram antes de as Diretrizes Curriculares Nacionais serem aprovadas, em

93 Ao todo, foram 26 pareceres analisados pela autora. O MEC solicitou 700 pareceres, mas chegaram até ao ministério 230 (CERISARA, 2003, p.22). Importante considerar que em fevereiro de 1998 a versão preliminar desse documento foi encaminhada a 700 profissionais ligados à área de Educação Infantil para que um mês depois fosse devolvido ao MEC um parecer sobre essa versão. A versão final foi lançada em outubro de 1998, de forma rápida, por um grupo restrito e fechado (CERISARA, 2002, p. 338).

um momento de interesse político para futuros resultados eleitorais:

> Sabe-se que, agora, o documento estará denominado no singular – referencial –, apresentando-se como uma das perspectivas possíveis de se pensar a educação infantil. Mas o Referencial Curricular Nacional terá um grande impacto. A ampla distribuição de centenas de milhares de exemplares às pessoas que trabalham com esse nível educacional mostra o poder econômico do Ministério da Educação e seus interesses políticos, muito mais voltados para futuros resultados eleitorais do que preocupados com a triste realidade das nossas crianças e instituições. Com isso, a expressão no singular – referencial – significa, de fato, a concretização de uma proposta que se torna hegemônica, como se fosse única (KUHLMANN JÚNIOR, 2003, p. 52).

As críticas elaboradas pelos pareceristas demonstram que na versão final do RCNEI há uma comprovação de lançamento prematuro para a área, pois não houve discussões e definições por parte dos envolvidos com a Educação Infantil.

2.3.6 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999) – DCNEI

As DCNEIs representam a orientação nacional para a área da Educação Infantil na elaboração das propostas pedagógicas (BRASIL, 1999), isto é, apresentam diretrizes obrigatórias que definem os princípios norteadores que as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil devem adotar e seguir, como se nota abaixo.

DCNEI (1999) – Conceito das diretrizes
Art 2º- Diretrizes Curriculares Nacionais, constituem-se na doutrina sobre Princípios Fundamentos e Procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as Instituições de Educação Infantil dos Sistemas Brasileiros de Ensino, na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas (BRASIL, 1999, p.1).

Definem-se como princípios norteadores das Propostas Pedagógicas os apresentados abaixo.

DCNEI (1999) – Fundamentos Norteadores para as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil
Art. 3º- São as seguintes as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: I – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil, devem respeitar os seguintes Fundamentos Norteadores: a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática; c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais (BRASIL, 1999, p.1).

Ao todo, o documento das DCNEIs (BRASIL, 1999) apresenta oito diretrizes, a saber:

- A importância das instituições reconhecerem e definirem a identidade pessoal de alunos, suas famílias, professores, outros profissionais e a própria instituição;

> – Promover a integração do educar e cuidar na proposta juntamente com os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguístico e social;
> – Provimento de conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores; organizar as estratégias de avaliação por meio do acompanhamento e registros, sem objetivo de promoção ao Ensino Fundamental;
> – As Propostas Pedagógicas devem ser coordenadas e avaliadas por educadores com diploma de curso de formação de professores;
> – A valorização de um ambiente de gestão democrática e participativa na elaboração e concretude da proposta;
> – As Propostas Pedagógicas devem possuir o objetivo de propiciar condições para o funcionamento das estratégias educacionais, bem como a execução, avaliação e aperfeiçoamento (BRASIL, 1999, p. 2).

As DCNEIs estabelecem normas para a elaboração dos projetos pedagógicos para a Educação Infantil. A valorização dos conteúdos básicos está presente no art. 3º, inciso IV: "[..] provimento de conteúdos básicos". Nelas se observa também a presença da conceituação dos pilares estabelecidos no documento da Unesco *Educação: um tesouro a descobrir*, conhecido como *Relatório Jacques Delors* (BRASIL, 1999, p.1).

As recomendações do Relatório Jacques Delors (DELORS,1998) que aparecem expressas nas DCNEIs representam as reflexões e propostas que conduziram as políticas educacionais e o processo de reforma da educação para o século XXI no Brasil e em outros países signatários. No documento (DELORS, 1998, p.19) a educação é definida como "[...] uma das chaves de acesso ao século XXI [...] vem dar resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação". O Relatório estabelece como base dessa educação quatro pilares:

> *Aprender a conhecer*, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. O que também significa: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida. *Aprender a fazer*, a fim de adquirir, não somente uma qualificação profissional mas, de uma maneira mais ampla, competências que tornem a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe [...] *Aprender a viver* juntos desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz. Aprender a ser, para melhor desenvolver a sua personalidade e estar à altura de agir com [...] maior capacidade de autonomia, de discernimento e de responsabilidade pessoal (DELORS, 1998, p.101-102, grifo nosso).

A intenção da Unesco ao apresentar suas orientações neoliberais no Relatório é claramente expressa pela agência: "[...] Esta perspectiva deve, no futuro, inspirar e orientar as reformas educativas, tanto em nível da elaboração de programas como da definição de novas políticas pedagógicas" (DELORS, 1998, p.102).

Ao concluir as análises sobre as políticas públicas para a Educação Infantil nesta parte, ressalta-se que entendê-las isoladamente a partir da dinâmica do desenvolvimento capitalista não foi o objetivo aqui proposto. Nos pressupostos históricos da Educação Infantil percebe-se que o atendimento à primeira infância representou, no início, uma ideologia discursiva bastante presente que considerava a infância o futuro promissor para a nação brasileira. Apesar dos percalços sempre presentes, a expansão das relações internacionais proporcionou o crescimento das instituições, e após 150 anos de existência,

com uma organização educativa diferenciada e uma legislação educacional considerada instrumento de ação avançado, ainda resta um longo caminhar para que a Educação Infantil como um direito se concretize na prática.

Carrega-se ainda a crença em um futuro promissor alavancado pela educação. Acredita-se, ideologicamente e de forma estrategicamente determinada, que investir na infância traz resultados para um desenvolvimento sustentável da economia, Tal ideia gera ações baseadas na concepção de que a criança é o futuro da Nação e de que dela provém a esperança de dias melhores. Neste sentido, aos futuros cidadãos deve-se proporcionar uma formação adequada, a fim de garantir o sucesso da economia. Não se vê nesse modo de pensar a conotação de transformação, mas a de *alimentação* e *sustentação*, termos definidores da palavra *sustentável*[94],tão de gosto das agências internacionais.

Nos documentos analisados destacaram-se as recomendações políticas contidas nos documentos dos organismos internacionais que aparecem nos documentos oficiais do MEC promulgados ao longo da década de 1990 e elaborados segundo as orientações políticas mundiais para a

94 Segundo o dicionário Aurélio, o termo *Sustentável* significa: Que se pode sustentar. E *Sustentar* tem a definição de: 1) segurar por baixo, servir de escora a, impedir que caia, suportar, apoiar. 2) Afirmar categoricamente. 3) Ratificar, reafirmar, confirmar. 4) fazer face a; resistir a; sustar. 5) Conservar, mater. 6) Alimentar física ou moralmente. 7) Prover de víveres ou munições. 8) Impedir a ruína ou a queda de; amparar. 9) Dar ânimo a; animar. 10) Proteger, favorecer, auxiliar. 11) Sofrer com resignação, com firmeza; aguentar. 12) Defender com argumentos, com razões. 13) Estimular, incitar, instigar. 14) Pelejar a favor de. 15) Ser contrário, opor-se a. 16) Conservar a mesma posição; suster-se, equilibrar-se. Porém, nesta pesquisa o conceito de sustentável não se apoia nas definições neoliberais, que veem na educação o elo estratégico para a sustentação da economia, de sentido reacionário e mantenedor. Considera-se que a sustentabilidade de uma sociedade é determinada pelo seu modo de produção.

Educação Infantil. Entre essas recomendações desatacam-se as contidas no quadro abaixo.

Recomendações políticas á Educação Infantil na década de 1990: algumas categorias			
UNESCO	**CEPAL**	**BM**	**BID**
- Direito Humano - Qualidade - Aprender a aprender, a fazer, a conviver - Educação para o trabalho - Desenvolvimento sustentável - Expansão e Melhoria - Focalização à Educação Básica primária, á meninas, aos pobres - Equidade	- Equidade - Transformação produtiva - Desenvolvimento sustentável - Focalização à pobreza - Educação para a competitividade	- Desenvolvimento Sustentável - Focalização à pobreza - Capital Humano - Equidade - Qualidade - Descentralização	- Focalização à pobreza - Cuidado Infantil - Desenvolvimento Sustentável - Focalização à Educação Básica - Qualidade - Descentralização - Aumento produtivo - Responsabilidade - Social

Na análise dessas recomendações políticas, as quais serão tratadas neste trabalho como categorias discursivas[95], observou-se que elas estiveram presentes nos documentos oficiais do MEC, como mostra o quadro a seguir.

95 São enunciados que fazem parte de uma série ou de um conjunto que desempenha um papel específico no meio de todo o texto/contexto político-econômico. Apoiam-se nessa amplitude, mas ao mesmo tempo se distinguem, pois *possui* objetivo próprio, se refere a uma condição material que possui significado (BRANDÃO, 1996). Neste trabalho, consideram-se as categorias como produtos históricos determinados, pois expressam as contradições dos interesses políticos e econômicos. Todavia, as análises dessas categorias permitem a compreensão das políticas educacionais no contexto da mundialização da economia, do livre-mercado, no qual os direitos sociais são descartados pelo culto da produção e do consumo.

Recomendações políticas à Educação Infantil presentes nos documentos oficiais do MEC: algumas categorias					
CF/1988	ECA/Lei 8.069/90	LDB/Lei 9.394/96	PNE/Lei 10.172	RCNEI (1998)	DCNEI (1999)
- Direito - Igualdade - Qualidade - Municipalização - Descentralização - Cidadania	- Direito - Proteção Integral - Garantia de prioridade - Desenvolvimento Humano - Cidadania - Qualidade - Igualdade - Gratuidade - Municipalização	- Especificidade da Educação Infantil: 1º etapa da Educação Básica - Focalização ao ensino básico - Desenvolvimento integral - Gratuidade - Municipalização - Estado mínimo - Descentralização	- Estado mínimo - Descentralização - Ampliação, expansão e melhoria - Qualidade - Gratuidade - Municipalização - Equidade - Financiamento - Focalização - Prioridade - Gratuidade	- Autonomia - Identidade - Educar - Cuidar - Polivalente - Valores - Habilidades - Competências	- Ética - Identidade - Autonomia - Responsabilidade - Solidariedade - Respeitosamente Bem Comum - Cidadania - Educar Cuidar - Gestão democrática

As categorias evidenciadas tanto nos documentos dos organismos internacionais quanto nos documentos oficiais do MEC serão discutidas na próxima parte concomitantemente com a análise das categorias presentes nos textos veiculados na década de 1990 pela revista Nova Escola e pela Revista Criança que trataram da temática política para a Educação Infantil.

As políticas relacionadas à Educação Infantil estão repletas de contradições. Percebe-se que a prioridade dada ao Ensino Fundamental favorece uma concepção de educação fragmentada, em que se prioriza uma etapa em detrimento da outra, gerando descaso para com a Educação Infantil e desinteresse pela educação. Isso favorece a permanência da herança assistencial na Educação Infantil, uma vez que a área ainda é carente de definições[96] no âmbito pedagógico, como também causa disputas internas.

O discurso da gratuidade na Lei é uma falácia óbvia, pois os serviços prestados pelo Estado são pagos com recursos provindos dos impostos, taxas e contribuições que o município arrecada. Fonseca (2001) menciona que o argumento da prioridade do Ensino Fundamental é uma maneira de justificar a proposta de duplo pagamento no ensino público.

A equidade, considerada um princípio de estratégia política, é recorrente em todos os documentos analisados. No PNE, as metas de expansão das matrículas, além de representarem um impacto financeiro, são contraditórias, pois nem todos têm

96 Definição de uma Pedagogia específica para a Educação Infantil, que implica as discussões quanto à formação e à capacitação do professor, à avaliação, ao planejamento, ao currículo, ao ensino, ao cuidado e a outros aspectos.

o acesso ao ensino. Nestas análises se encontram contradições que refletem a presença de um Estado descentralizador e cada vez menos presente e cujas ações favorecem apenas o capital, a classe dominante.

PARTE III

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E AS REVISTAS *NOVA ESCOLA* E *CRIANÇA*

Os discursos sobre as políticas para a Educação Infantil veiculados em duas revistas brasileiras da área de educação e ensino, a revista *Nova Escola*[97] (Editora Abril) e a *Revista Criança*[98] (MEC), constituem o foco desta parte, no qual se analisa como essas políticas foram divulgadas junto aos professores da Educação Infantil no contexto social da década de 1990.

No Brasil, a década de 1990, como referido nas partes anteriores, foi considerada um período de intensas reformas educacionais no tocante à elaboração de políticas públicas destinadas a garantir a Educação Básica para todos. Além das reformas econômicas ocorridas nessa década e das orientações técnicas e financeiras das agências internacionais, o investimento na educação teve como foco a universalização do Ensino Fundamental. Essa situação gerou falta de unidade, indefinições e desarticulação com outros setores da educação, resultando

---

97 Utilizar-se-á neste livro a sigla RNE ou Revista ao se mencionar a Revista Nova Escola.

98 Utilizar-se-á neste livro a sigla RC ou Revista ao se mencionar a Revista Criança.

em prejuízo e demora na elaboração das normas e das políticas públicas destinadas ao atendimento à Educação Infantil.

As revistas de ensino destinadas aos profissionais da Educação Infantil desse período retrataram em diversos textos esse contexto político-educacional, tornando-se um material a ser examinado e investigado pelos professores e estudantes desta área.

Disso nasceu o interesse em analisar os textos veiculados nessas revistas, que podem representar ilustrativos mapas do contexto político da década de 1990 e, na investigação das políticas públicas para a Educação Infantil, mostrar as concepções que deram forma às políticas para o setor em foco e como a forma enunciada produziu e gerou interpretações sobre os padrões normativos e os parâmetros estabelecidos para a elaboração e organização dessas políticas. Considera-se que a veiculação dos textos nas revistas é uma forma de comunicar, dialogar sobre o contexto, produzir uma interpretação e gerar significados para os leitores-professores, os quais não são passivos na leitura dos textos, pois dialogam com ele, reproduzem ou não os discursos presentes.

O referencial teórico da Teoria da Linguagem em Bakhtin[99] (1895-1975) permite compreender que a língua é expressão e registro do mundo social e que com ela os homens expressam esse mundo de forma singular e contraditória, por meio de vozes, acentos e linguagens. O processo de significação

---

99 Na década de 1930, sobrepondo-se às constrições da ditadura social estalinista, Mikhail Bakhtin fez uma revolucionária interpretação da linguagem, definindo-a como expressão social do devir histórico, em oposição frontal às visões naturalistas propostas pelo linguista estruturalista suíço Ferdinand de Saussure, hegemônicas na época como ainda hoje (CARBONI; MAESTRI, 2003). Para melhor compreensão do contexto produtivo de Bakhtin, encontra-se no apêndice uma breve biografia do autor.

da linguagem resulta de uma ação social, o que implica afirmar que os signos[100] são mutáveis, já que a sua existência estaria relacionada a um fazer social que não é constante ou imutável, mas sim, um processo contínuo do qual toda a sociedade participa (BAKHTIN, 1988).

A linguagem é dialógica, pois acontece na interação entre os interlocutores; é a condição do sentido no discurso. O sentido do texto e a significação das palavras dependem da relação entre os sujeitos, ou seja, constroem-se na produção e na interpretação dos textos. Nessa relação não apenas se fundamente a linguagem que dá sentido aos textos, mas também constroem-se os próprios sujeitos produtores do texto. A relação entre os interlocutores que interagem e a sociedade está baseada na concepção de sujeito social, caracterizado por pertencer a uma classe social na qual dialogam os diferentes discursos da sociedade. Nessa relação, segundo Bakhtin (1988), cruzam-se duas relações de dialogismo: a do diálogo entre interlocutores e a de diálogo entre discursos.

No dialogismo interacional muda o conceito de sujeito, que perde o papel central ao ser substituído por diferentes vozes sociais, as quais fazem dele um sujeito histórico e ideológico. Considera-se a interação entre os emissores/receptores o princípio fundador da linguagem. Diante da ampla concepção de comunicação entre sujeitos que se constituem no diálogo e se avaliam, Bakhtin (1988) destaca a necessidade de repensar as diferenças essenciais entre a recepção ativa da enunciação do emissor e sua transmissão no interior de um contexto:

---

100 Neste estudo, utiliza-se a concepção de signo ideológico que Bakhtin preconiza. Sabe-se, porém, que existem outras concepções que não nos cabe discutir neste momento. Para Bakhtin (1988, p. 31-33), "[...] tudo é um signo. Sem signos não existe ideologia. Um signo não existe apenas como parte de uma realidade; ele também reflete e retrata uma outra."

> [...] Toda transmissão, particularmente sob a forma escrita, tem seu fim específico: narrativa, processos legais, polêmica científica, etc. – a pessoa a quem estão sendo transmitidas as enunciações citadas. Essa orientação para uma terceira pessoa é de primordial importância: ela reforça a influência das forças sociais organizadas sobre o modo de apreensão do discurso. Numa situação real de diálogo, quando respondemos a um interlocutor, habitualmente não retomamos no nosso discurso as próprias palavras que ele pronunciou. Só o fazemos em casos excepcionais: para afirmar que compreendemos corretamente, para apanhar o interlocutor com suas próprias palavras. É preciso levar em conta todas essas características da situação de transmissão. Mas isso não altera em nada a essência do problema. As condições de transmissão e suas finalidades apenas contribuem para a realização daquilo que já está inscrito nas tendências da apreensão ativa, no quadro do discurso interior; ora essas últimas só podem desenvolver-se, por sua vez, dentro dos limites das formas existentes numa determinada língua para transmitir o discurso (BAKHTIN, 1988, p.147).

O emissor e o receptor são seres sociais, construídos ao mesmo tempo pela interação entre si e pelas relações com a sociedade. Nesse aspecto, Bakhtin (1988) considera o dialogismo como o princípio constitutivo da linguagem e a condição do sentido do discurso. Insiste no fato de que o discurso, nas duas acepções de dialogismo mencionadas, não é individual, pois se constrói entre pelo menos dois interlocutores, que, por sua vez, são seres sociais, e se constitui como um diálogo entre discursos, ou seja, mantém relações com outros discursos.

Na segunda concepção de dialogismo, a do diálogo entre discursos – "discurso de outrem" (BAKHTIN, 1988, p. 144) – pode-se compreender que Bakhtin aponta para o enunciado/discurso dois aspectos: o que vem da língua e o que vem do contexto. Em

outras palavras, concebe o enunciado como produto de uma enunciação (todo enunciado) ou de um contexto histórico, social, cultural, etc. Brait (1996, p. 78), ao expressar sua compreensão acerca do dialogismo no discurso, afirma:

> [...] o dialogismo diz respeito ao permanente diálogo, nem sempre simétrico e harmonioso, existente entre os diferentes discursos que configuram uma comunidade, uma cultura, uma sociedade. É nesse sentido que podemos interpretar o dialogismo como o elemento que instaura a constitutiva natureza interdiscursiva da linguagem. Por um outro lado, o dialogismo diz respeito às relações que se estabelecem entre o eu e o outro nos processos discursivos instaurados historicamente pelos sujeitos, que, por sua vez, instauram-se por esses discursos. E aí, dialógico e dialético aproximam-se, ainda que não possam ser confundidos, uma vez que Bakhtin vai falar do eu que se realiza no nós, insistindo não na síntese, mas no caráter polifônico dessa relação exibida pela linguagem.

Para Bakhtin (1988), as relações do discurso com a enunciação, com o contexto sócio-histórico ou com o outro são relações entre discursos e enunciados, definem o texto ("enquanto enunciado") como um tecido de muitas vozes ou de muitos textos, ou discursos que se entrecruzam, completam-se, respondem uns aos outros ou polemizam entre si no interior do texto. Ou seja, deve-se distinguir o dialogismo interno ao discurso, que o define como tal e em que se reproduzem os diálogos com outros discursos, das relações que se podem estabelecer externamente entre os textos.

Pode-se ainda falar do caráter ideológico dos discursos. Se nos discursos dialogam vozes diversas que mostram a compreensão de uma classe ou segmento de classe sobre o

mundo, em um dado momento histórico os discursos são, por definição, ideológicos, marcados por coerções sociais. Bakhtin conceitua a linguagem como uma constituição dialógica e postula que a língua não é ideologicamente neutra, mas sim, complexa.

O dialogismo opera dentro de qualquer produção cultural, seja esta letrada ou analfabeta, verbal ou não verbal, elitista ou popular (BAKTHIN, 1988).

A propósito, Barros (1996, p. 35) esclarece que "[...] a língua é dialógica e complexa, pois nela se imprimem historicamente e pelo uso as relações dialógicas dos discursos". Destarte, ignorar a natureza dialógica da linguagem é o mesmo que apagar a ligação que existe entre linguagem e vida. Para se compreender o dialogismo presente nos textos selecionados nas revistas, fez-se o recorte do período editorial a partir de 1990 até 2000, por ser esta uma década de intensas mudanças no contexto educacional, de crises econômicas e de soluções que se desenvolveram entre debates neoliberais com ações determinantes oriundas das orientações políticas neoliberais, das agências internacionais e do próprio contexto de mundialização do capital.

Nesse período as duas publicações passaram também a tratar da temática política educacional para a Educação Infantil, na qual se observam as várias categorias que foram recorrentes. Entre os temas preferidos estavam os que tratavam de questões como desenvolvimento integral da criança, atenção integral, qualidade, melhoria e expansão, elaboração e organização da ação pedagógica na Educação Infantil.

Em um primeiro momento foram selecionados das revistas desse período os artigos que tratavam sobre temas relacionados à Educação Infantil. Posteriormente, com a leitura desses artigos,

foram identificados e separados os artigos que apresentavam questões específicas referentes à política para a Educação Infantil. Foram consideradas, nessa separação, as percepções teóricas obtidas por meio da compreensão do contexto histórico e político retratado nas partes anteriores. Esse procedimento contribuiu para a composição do material que representou as fontes primárias para as análises aqui realizadas.

Outro procedimento primordial foi a definição das categorias para a análise, a qual se refere aos termos condutores de questões que são muito mais amplas do que simplesmente "palavras isoladas". São os discursos que tomam sentido e compõem as ideias balizadoras no contexto político-social na Educação Infantil. Eles são indicadores de ações no âmbito da Educação Infantil que ultrapassam as questões específicas dessa etapa de ensino, compondo o quadro das orientações neoliberais, e constituem uma das estratégias políticas da mundialização do capital presentes no âmbito educacional. Na parte II essas categorias foram destacadas em negrito. A partir das categorias recorrentes nas análises dos documentos dos organismos internacionais e dos documentos oficiais, um procedimento realizado foi ressaltar nos textos selecionados das duas revistas as categorias evidenciadas que representaram uma parte do "corpo" das estratégias políticas neoliberais: **Qualidade, Descentralização e Focalização.**

A análise de revistas educacionais pertence a uma área de pesquisa que se insere na discussão sobre a imprensa periódica[101]

---

101 Definem-se como imprensa periódica em educação, "[...] os textos impressos em jornais, boletins, revistas, magazines, feita por professores para professores, feita para alunos por seus pares ou professores, feita pelo Estado ou outras instituições como sindicatos, partidos políticos, associações de classe, igreja – que contém e oferece muitas perspectivas para a compreensão da história da educação e ensino" (BASTOS, 2002, p. 49).

e no âmbito da discussão crítica sobre a Indústria Cultural[102], o que é importante para fundamentar a construção de uma análise que seja coerente com o referencial teórico da pesquisa.

Outro fator de suma importância foi a definição e a corporificação dos subsídios teóricos para as análises. Essa etapa foi imprescindível, pois a metodologia da pesquisa qualitativa requer muitos esclarecimentos, para que não haja confusão ao longo do processo[103].

Iniciou-se a investigação ao longo do processo de desenvolvimento do estudo com o apoio do referencial teórico e por meio de uma revisão aprofundada das fontes referentes ao objeto de análise. A necessidade de ter em mãos a teoria deveu-se às interrogações que emergiram na análise dos artigos veiculados nas revistas. A base teórica foi o fio condutor para a compreensão histórica do que realmente seria fundamental para a evidência dos fatos e para a análise dos discursos nos textos, o que caracteriza o trabalho como uma pesquisa qualitativa.

Foram definidos como bases de sustentação a compreensão do contexto da mundialização do capital e o contexto político-educacional da década de 1990, os quais representaram a mola propulsora das orientações políticas dos organismos internacionais. A análise das investigações exige as seguintes

---

102 Na obra Dialética do Esclarecimento, encontra-se o termo *indústria cultural* que foi utilizado por Adorno e Horkheimer pela primeira vez em 1947. O objetivo foi de especificar o caráter fetichista e manipulador do processo de produção e veiculação da cultura. A ambiguidade do termo *cultura de massa* se desfaz, como expressão de uma cultura procedente das massas, e daí um possível sentido democrático e popular, e não a dimensão totalitária e administrada com que é dirigida de forma estandardizada e alienante para as massas.

103 Lara e Molina (2005) apontam a necessidade de se buscar a localização da pesquisa qualitativa e sua diferenciação da pesquisa quantitativa. Revelam que há uma confusão entre o tipo de pesquisa e a sua metodologia, ou seja, em alguns casos, confundem-se a proposta teórica e o método com os procedimentos na pesquisa.

condições: 1)- os fundamentos da análise de discurso na teoria da linguagem proposta por Bakhtin; 2)- a compreensão da indústria cultural teorizada por Adorno e Horkheimer (1985), que é apropriado para conceituar o papel alienante e fetichista que a produção dos bens culturais passou a ter no processo de desenvolvimento da sociedade industrial; e 3)- a compreensão do método do materialismo dialético de Marx e Engels (1986).

3.1 DISCUTINDO AS FONTES: A IMPRENSA PERIÓDICA E A INDÚSTRIA CULTURAL

A ideia de realizar um estudo de natureza investigativa sobre a análise do conteúdo proveniente nos enunciados das revistas referenciadas partiu da compreensão de que o contexto é determinante para que as políticas educacionais sejam retratadas na sua forma ideológica[104] em algumas fontes, entre elas as revistas classificadas como de ensino[105], que são bastante lidas pelos professores do Brasil, especificamente os da área da Educação Infantil. Assim, julga-se que é extremamente relevante a discussão sobre como as políticas educacionais são veiculadas nas revistas, pois este trabalho contribui para a discussão e a compreensão da realidade no âmbito político-social e, em particular, no espaço escolar da Educação Infantil.

104 Uma forma ideológica não apenas de ocultamento do real ou falsa consciência, mas uma fragmentação da realidade. Será compreendida como a possibilidade de suporte da reflexão crítica das afirmações infra-estruturais que através dela se estruturam o nexo ideológico.

105 António Nóvoa (1997, p. 6), da Universidade de Lisboa, refere-se às revistas de ensino, ou a esta imprensa especializada como "[...] melhor meio para apreender a multiplicidade do campo educativo".

Não serão abordadas questões referentes à organização gráfica e a fotografias como *layout* e propriedades não verbais das revistas. As discussões serão limitadas às categorias presentes e selecionadas para a abordagem. A utilização da imprensa como objeto de análise contribui para a compreensão histórica da educação, especificamente no caso deste trabalho, permitindo investigar o texto escrito e aprofundá-lo com a análise crítica.

Em relação ao objetivo de uma análise a partir da imprensa de educação, Nóvoa (1997, p.11) ressalta a importância dessa articulação, visto que

> A análise da imprensa permite apreender discursos que articulam práticas e teorias, que se situam no nível *macro* do sistema mas também no plano *micro* da experiência concreta, que exprimem desejos de futuro ao mesmo tempo em que denunciam situações do presente. Trata-se, por isso, de um *corpus* essencial para a história da educação, mas também para a criação de uma outra cultura pedagógica.

Catani e Bastos (1997, p. 49), ao pesquisarem no campo da imprensa periódica a história da educação escolar, argumentam que a análise da imprensa periódica possibilita ao processo de avaliação da política das organizações escolares as preocupações no campo social e revela os antagonismos e as filiações ideológicas, bem como as práticas educativas. Contudo, a imprensa periódica deve ser vista como um *corpus* documental com vastas dimensões, pois constitui

> [...] um testemunho vivo dos métodos e concepções pedagógicas de uma época e da ideologia moral, política e social de um grupo profissional, denomina-se um observatório, uma fotografia da ideologia que preside.

Ao se propor uma definição do campo no qual se adentrou para realizar as análises, tem-se como preocupação definir exatamente o conceito de imprensa periódica, uma vez que as revistas Nova Escola e Criança se classificam como um ramo desse tipo de imprensa.

Com a análise das políticas para a Educação Infantil nessas revistas, busca-se compreender a forma como essas políticas foram retratadas e veiculadas. Como meio de comunicação de massa, a revista é integrante da Indústria Cultural, conforme Adorno e Horkheimer (1985, p.113), em cuja concepção "[...] O cinema, o rádio e as revistas constituem um sistema. Cada setor é coerente em si mesmo e todos o são em conjunto". Entende-se que o desenvolvimento da imprensa periódica deveu-se **à evolução** tecnológica[106], às transformações ocorridas nos meios de divulgação, aos meios de informação de massa e aos processos de formação social. Fabiano (2001, p.103) compreende que as crescentes redes informativas[107]

> [...] se entrelaçaram com as formas de poder no plano econômico, do político e militar, atingindo um alcance social nunca antes dimensionado. Nesse fluxo de informação deve-se levar em conta o fato de que os meios de comunicação transmitem não apenas informação, mas conteúdos simbólicos que alteram as relações dos indivíduos entre si.

A dimensão simbólica que se evidencia nos processos de cultura provenientes do meio tecnológico deve ser entendida com a investigação de sua função no desenvolvimento e

---

106 O advento da imprensa, em especial das primeiras e rudimentares impressoras, possui implicações sociais, políticas, econômicas e culturais que resultaram do desenvolvimento tecnológico.

107 Desde o século XVI.

consolidação da indústria cultural. A imprensa periódica, como meio de comunicação e como resultado do desenvolvimento das novas tecnologias, também constitui uma forma de ação e de interação no mundo social, pois com ela são construídos novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo (FABIANO, 2001).

Com essa lógica de entendimento, na concepção de Adorno e Horkheimer (1985, p.114), é no enunciado das revistas que se encontra a revelação de um modelo de cultura que expressa: "[...] a falsa identidade do universal e do particular. Sob o poder do monopólio, toda a cultura de massa é idêntica e seu esqueleto, a ossatura conceitual fabricada por aquele, começa a se delinear."

Adorno e Horkheimer (1985) conceituam a ideologia como abstrações destituídas de sentido, referentes a uma publicidade de discurso vago, mas também como um instrumento da dominação:

> [...] A ideologia assim reduzida a um discurso vago e descompromissado nem se torna mais transparente e, tampouco, mais fraca. Justamente sua vagueza, a aversão quase científica a fixar-se em qualquer coisa que não se deixe verificar, funciona como instrumento da dominação. Ela se converte na proclamação enfática e sistemática do existente. A indústria cultural tem a tendência de se transformar num conjunto de proposições protocolares, por isso mesmo, no profeta irrefutável da ordem existente. Ela se esgueira com maestria entre os escolhos da informação ostensivamente falsa e da verdade manifesta, reproduzindo com fidelidade o fenômeno cuja opacidade bloqueia o discernimento e erige em ideal o fenômeno omnipresente (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p.137).

A ideologia expressa nas revistas reflete a produção de representações dos homens que, na concepção de Adorno e Horkheimer (1985, p.144), são *indivíduos ilusórios.* Para esses autores,

> [...] O individual reduz-se à capacidade do universal de marcar tão integralmente o contingente que ele possa ser conservado como o mesmo. [...] As particularidades do eu são mercadorias monopolizadas e socialmente condicionadas, que se fazem passar por algo de natural. A cultura de massa revela assim o caráter fictício que a forma do indivíduo sempre exibiu na era da burguesia, e seu único erro é vangloriar-se Põe essa duvidosa harmonia do universal e do particular.

No tocante à forma de veiculação das políticas públicas para a Educação Infantil, considera-se que os enunciados expressam nas entrelinhas a publicidade ideológica propalada pelas revistas como mecanismos de comunicação de massa da Indústria Cultural e constituem uma maneira de reproduzir as relações materiais de indivíduos que se reduzem a um caráter fictício e revelado pela cultura de massa.

3.2 IMPRENSA PERIÓDICA E EDUCAÇÃO

A relação entre imprensa periódica educacional e os estudos na área de educação, como dito anteriormente, se evidencia com a análise das revistas de ensino como fontes da história da educação. Catani e Bastos (1997) vêm empreendendo pesquisas nessa área no Brasil, como também Nóvoa (1997) em Portugal e Caspard (apud CATANI; BASTOS, 1997) na França. Catani

e Bastos (1997), ao realizarem uma revisão[108] sobre o estado dos estudos realizados com a imprensa periódica e educação, apresentam estudos que trabalham com o enfoque histórico com base nos centros produtores de revistas, nas equipes envolvidas na produção, nas origens dos periódicos e na análise dos temas neles tratados. Essas pesquisas, de forma geral, discutem os ciclos de vida, temas, pensamentos de intelectuais ou exames de representações; porém não se tem investigado como sua leitura repercute e como as políticas educacionais são veiculadas.

Outra questão é o tipo de revista utilizado. Em sua maioria as revistas são de iniciativa oficial (associações de professores, órgãos oficiais do governo) e poucos estudos focalizam a produção contemporânea e a de iniciativa privada.

Outra pesquisa sobre a imprensa periódica é a tese de doutorado de Gandini (1995), a qual trata da investigação historiográfica relativa à análise da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), órgão oficial do Ministério da Educação, a qual é publicada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Essa revista foi criada em 1944 e apresenta os intelectuais da Educação[109] como figuras do Estado, i.e, como pessoas investidas de poder decisório no âmbito da Educação. A autora quis "[...] entender qual a perspectiva de alguns intelectuais em relação ao Estado" (GANDINI, 1995, p.13), ou seja, os pressupostos políticos que orientavam suas posições, e, em particular, investigar como entendiam a relação entre a tarefa dos educadores e a função do Estado no tocante à educação.

---

108 Essa pesquisa encontra-se no livro *Educação em revista*: a imprensa periódica e a história da educação. São Paulo: Escrituras, 1997.

109 Gandini (1995) priorizou para o estudo os textos de Lourenço Filho (então diretor do órgão) e Almeida Júnior, publicados entre 1944 e 1952.

Nos estudos já realizados com a imprensa periódica percebe-se a necessidade de abordar as produções contemporâneas, sobretudo as revistas de cunho comercial, não apenas enquanto veiculadoras de temas educacionais, mas também como indicativas de propostas de construção de discursos a serem lidos e de leitores a serem construídos.

Nesta pesquisa não se pretende tomar as revistas e analisar os temas recorrentes, ou discutir um tema específico. A intenção é analisá-las enquanto material impresso, enquanto textos específicos que tratam da temática da política educacional a partir da década de 1990 e têm um projeto editorial com regras definidas para atingir um tipo específico de leitor: o professor. As revistas apresentam, em sua estruturação e nos seus textos - especificamente naqueles referentes às políticas para a Educação Infantil - determinados protocolos de leitura que indicam a que tipos de leitor se destinam.

Bastos (2002, p. 152), ao estudar como se processam as investigações relativas à imprensa periódica, esclarece que a imprensa é portadora e produtora de significações: "A partir da necessidade de informar sobre fatos, opiniões e acontecimentos, a imprensa procura engendrar uma mentalidade – uma certa maneira de ver – no seu destinatário, constituindo um público-leitor".

A imprensa é tida como um lugar estratégico de constituição do discurso *que retrata* o todo social, informa sobre o mundo e sobre a maneira como ele pode ser percebido. Ela informa e coloca em forma o real e introduz uma ordem no real, construindo o acontecimento como produto do real, ou, pelo menos, o reconstrói por meio dos efeitos do real. Como complementa a autora:

> [...] a imprensa cria um espaço público através do seu discurso – social e simbólico – agindo como mediador cultural e ideológico entre o público e o privado, fixa sentidos, organiza relações e disciplina conflitos. Como um discurso carregado de intenções, constitui *verdades*[110], ao incorporar e promover práticas que legitimam e privilegiam alguns acontecimentos em detrimento de outros e divulga *saberes* que homogeneízam, modelam e disciplinam seu público-leitor (BASTOS, 2002, p.152).

O papel do pesquisador na pesquisa sobre a imprensa periódica é efetuar uma desmontagem interpretativa do texto da imprensa para desvelar os significados, as contradições e as diferenças de forma e de conteúdo das falas que são produzidas, ou seja, fazer uma análise dos seus discursos.

Para Bastos (2002), essa desmontagem significa a análise do processo e das condições de sua produção/construção a partir dos discursos disponíveis, os quais são formados por contradições, pois o texto não é restrito a uma leitura única, harmoniosa e confiável. Nesse enfoque, o texto torna-se plural, exposto à releitura, e não apenas objeto de consumo passivo, mas objeto de trabalho em que o leitor produz significado.

Ao abordar esses pressupostos, a análise aqui realizada busca contribuir para a compreensão do contexto político-

---

110 Bastos esclarece, nesse trecho, que a ideia de verdade utilizada por ela nos estudos é tomada de Foucault: "Assim como o poder, a verdade está inserida historicamente. A verdade é deste mundo; ela é produzida nele e graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade – uma política geral de verdade; isto é os tipos de discursos que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismo e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como sanciona uns e outros, as técnicas e, os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade, o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro" (FOUCALT, 1984 apud BASTOS, 2002, p.153).

econômico tratado no discurso veiculado pelos textos das duas revistas que abordam a temática político-educacional, bem como entender o que são, no texto, a ideologia e o discurso.

3.3 DISCURSOS E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REVISTAS DIRIGIDAS

3.3.1 Revista Nova Escola

A revista Nova Escola, de periodicidade mensal, é produzida pela Editora Abril[111], especificamente pela Fundação Victor Civita[112]. Sua circulação no Brasil acontece mediante vendas por assinatura e vendas avulsas em bancas, livrarias, supermercados e lojas de conveniência. É editada regularmente desde março de 1986. Essa editora foi fundada em 1950 por

---

111 De acordo com informações contidas no *site* da editora, esta foi fundada em 1950 por Victor Civita. Atualmente, é considerada um dos maiores conglomerados de comunicação da América Latina. O início da editora se deu com a publicação de *O Pato Donald,* num pequeno escritório no centro de São Paulo que tinha tinha meia dúzia de funcionários. Victor Civita chamou a empresa de *Abril* porque na Europa nesse mês começa a primavera. Escolheu como logotipo o símbolo de uma árvore por esta representar a fertilidade, a própria imagem da vida, sendo o verde a cor da esperança e do otimismo. Cf. <http://www.abril.com.br>.

112 A Fundação Victor Civita é uma das maiores fundações privadas voltadas para a educação. O foco da Fundação é o professor, sobretudo o de escolas públicas, "considerado o mais importante agente de mudança do país." Os principais meios de relacionamento entre a Fundação e seu público são a revista Nova Escola, a coleção Ofício de Professor, o Prêmio Victor Civita – Professor Nota 10 e o Guia Veja na Sala de Aula (RELATÓRIO ANUAL, 2004). Cf. <http://www.abril.com.br/br/home/>.

Victor Civita e atualmente edita 43 tipos de revista[113] de cunho mercadológico, publica livros didáticos[114], possui 50 sites de versões eletrônicas das revistas e outros como a *Abril sem fio*, *Ajato* e *Portal Veja São Paulo*, além de organizar eventos e projetos sociais que visam ao desenvolvimento de *marketing* do próprio grupo.

A estimativa de tiragem da RNE (RELATÓRIO ANUAL, 2004) é de 700 mil exemplares mensais (a segunda maior tiragem de revista do país), os quais chegam às 200 mil escolas de Ensino Fundamental de todo o Brasil. Os percentuais de circulação por região são: no Norte, 5%; no Nordeste, 31%; no Centro-Oeste, 7%; no Sudeste; 44%; e no Sul,13%. Quanto ao perfil de leitor e à circulação, as tabelas 1 e 2 permitem visualizar que as mulheres são os principais leitores e que a concentração maior de leitores está no Sudeste.

Tabela 1: Perfil do leitor da revista nova escola – 2004

Idade	Sexo	Classe Social
56% têm entre 20 e 49 anos	homens: 27% mulheres: 73%	Classe A: 15% Classe B: 40% Classe C: 30%

Fonte: Relatório Anual (2004).

113 As revistas produzidas são: Almanaque Abril, Ana Maria, Arquitetura e Construção, Aventuras na História, Boa forma, Bons Fluidos, Bravo!, Capricho, caras, casa Claudia, Claudia e Cozinha, Contigo, Disney, Elle, Escola, Estilo, Exame, Faça e Venda, Guia do Estudante, Guia Quatro Rodas, Info Corporate, Info Exame, Manequim, Minha Novela, Mundo Estranho, National Geographic, Nova, Placar, Playboy, Quatro Rodas, Recreio, Revista MTV, Saúde, Superinteressante, TiTiTi, Veja, Veja São Paulo, Viagem e Turismo, Vida simples, Vip, Viva mais, Você S. A.e Witch.

114 Em parceria com as editoras Ática e Scipione.

A RNE distribui gratuitamente às escolas 155.959 exemplares. Os lotes de revistas assim distribuídos são pagos pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e outras entidades governamentais não citadas pela empresa. Esses lotes só estão no número de exemplares gratuitos devido a uma norma IVC (Instituto Verificador de Circulação) que estabelece que apenas 10% das assinaturas em lote podem fazer parte do número de assinaturas pagas (RELATÓRIO ANUAL, 2004).

Tabela 2: Circulação da revista nova escola – 2004

Tiragem: **677.000** exemplares		
Circulação líquida: **430.000** exemplares		
Assinaturas	**Avulsas**	**Exterior**
383.000	47.000	9

Fonte: Relatório Anual (2004).

Na primeira edição, em 1986, com uma tiragem de 310 000 exemplares, a a revista se compunha das seguintes seções:

1) Editorial;

2) Para se informar;

3) Para discutir;

4) Para usar em classe;

5) Para se divertir

6) Para refletir.

Na carta do editor se encontram trechos que denunciam uma questão ideológica que diz respeito à *professora* (gênero

feminino) [115] como único profissional do magistério. Em um deles o empresário se reportou aos leitores como *Prezadas Professoras.* Também se verifica esse enfoque no trecho adiante, no qual o editorial procura situar a revista:

> Esperamos que a revista – que não é nem deseja ser uma publicação pedagógica – cumpra os objetivos que inspiram sua criação: fornecer **à professora** informações necessárias a um melhor desempenho do seu trabalho; valorizá-la; resgatar seu prestígio e liderança junto à comunidade; integrá-la ao processo de mudança que ora se verifica no país; e proporcionar uma troca de experiências e conhecimentos **entre todas as professoras** brasileiras de 1º grau (CIVITA, 1986, p. 5, grifo nosso).

Contrapondo-se ao argumento acima de que a revista "não é e nem deseja ser uma publicação pedagógica", hoje (2005) a editora coloca como objetivo da publicação

> [...] contribuir para a melhoria do ensino fundamental, divulgando informações que contribuam diretamente para a formação e o aperfeiçoamento profissional dos professores. Com esta revista [...] os professores têm acesso às novidades da área e às experiências dos maiores especialistas em educação do Brasil e do exterior. Encontram ideias para aulas, entram em contato com novas teorias e sistemas didáticos, aprendem a confeccionar material pedagógico de maneira simples e de baixo custo, além de ter um espaço para mostrar trabalho, talento e competência.

Atualmente a RNE é editada em nove números anuais, ficando sem edição nos meses de janeiro, fevereiro e julho.

---

115 Apesar dessa questão não ser o nosso foco de discussão, consideramos interessante destacar.

Percebe-se que até 2004 a organização da publicação, o estilo, o tipo de folha, a diagramação e os recursos gráficos sofreram mudanças, em face do desenvolvimento de novas tecnologias para a imprensa e dos altos recursos financeiros que o conglomerado destina para melhorar essas condições para atrair os olhos exigentes dos seus consumidores. As seções foram mudando ao longo dos anos e atualmente a revista apresenta as seguintes:

- Sala de aula: traz diversas matérias, variando em torno de cinco textos sobre a prática do ensino das disciplinas do Ensino Fundamental, com sugestões, trocas de experiências, receitas de recursos didáticos, etc.;
- Seu aluno: apresenta uma matéria a cada edição que trata sobre comportamento do aluno, suas atitudes, valores, e como lidar com eles em sala de aula;
- Você, professor: apresenta textos, variando em torno de quatro por edição, que tratam sobre temas de interesse do professor, como políticas públicas do Ensino Fundamental, formação, plano de aula, teorias de aprendizagem e concepções de pensadores;
- Seções Caro professor, cartas, mural e livros.

Além dessas seções permanentes, a revista publica cadernos especiais com promoções periódicas que o assinante pode colecionar conforme seu tema de interesse.

Para as análises aqui realizadas foram coletadas as edições dos números 37 (março de 1990) até 138 (dezembro de 2000). Ao todo, nesta pesquisa foram selecionadas 100 edições da RNE, das quais foram destinadas para análise apenas as que

apresentavam textos específicos sobre a Educação Infantil, infância e políticas públicas.

Os textos selecionados foram catalogados como artigos, entrevistas, reportagens, informativos e matérias que sugeriam alguma discussão específica em que figuravam as categorias relativas ao contexto das políticas para a Educação Infantil na década de 1990. Em algumas edições não foram encontrados textos sobre o foco tratado nesta pesquisa.

Para quantificar os artigos e as edições selecionadas, elaborou-se uma tabela que abrange o objeto de análise e apresenta uma visualização geral dos assuntos veiculados pela RNE.

Tabela 3: Ordem de Classificação dos Textos dos Exemplares da Revista Nova Escola: 1990 a 2000

ANO	MÊS	Número da edição	Textos específicos da Educação Infantil	Textos sobre a política educacional a partir de 1990
1991	Mar	37		- Municipalizar é indispensável
	Abr	38		- Disputa de interesses ameaça a lei do ensino
	Jun	40		- Mais escolas e equipamentos melhor salários aos professores (entrevista com Carlos Chiarelli)
	Out	43	- Pré-Escola: um quadro de precariedade	
	Nov	44	- A pré-escola deve alfabetizar?	
	Dez	45	- A construção de uma nova pré-escola.	
	Dez	54		- A nova LDB corre o risco de transformar num Frankenstein
1992	Mar	55		- Informe do MEC: O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
	Out	61		- Eles voltaram (trazendo a esperança)

Continuação .../

/... Continuação

1993	Mar	64	- Creches: para brincar, aprender e se valorizar	
	Abr	65	- Mais importante que tudo é dar atenção integral à criança (entrevista com Ministro da Educação-Murilo Hingel)	
	Set	69	- Educação pré-escolar deve começar a partir do nascimento (entrevista com Vital Didonet)	
	Dez	72		- Brasil: o futuro ameaçado - Governo fixa meta para os dez anos
1994	Mar	73		- A revolução silenciosa
	Abr	74		- América Latina: o Brasil não está sozinho na tentativa de melhorar a Educação
	Maio	75	- A infância perdida	- FHC: o destino da educação nas mãos de um professor
	Dez	81		
1995	Maio	94		- Uma FAE enxuta
1996	Nov	96		- Adeus, salário-miséria
1997	Mar	100		- O que a LDB vai mudar no ensino?
	Maio	102		- Qualidade á vista
1998	Jun	113	- Mais que brincar e aprender a ler	
1999	Fev Jun	119 123		- O Ministro está otimista - O salário aumentou
2000	Maio Jun	132 133		- A vez da creche e da pré-escola - Dez anos do ECA - Educação para todos: Em Dacar, o mundo se une em torno desse lema

A seleção das categorias para a organização desse quadro se deu a partir de uma leitura geral sobre a política educacional e das leituras sobre as especificidades da Educação Infantil,

para, dessa maneira, analisar sua retórica de veiculação. Percebe-se que foram poucos os textos sobre política educacional, e quando presentes, caracterizavam-se muito mais como informativos e propagandísticos, constituindo-se de entrevistas de comissões do MEC e de ministros e secretários encarregados da implementação das revistas.

3.3.2 Revista Criança

A escolha da revista Criança, criada em 1982, justifica por ser ela uma publicação específica para a área da Educação Infantil criada e subvencionada pelo Estado sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Educação Infantil, órgão do MEC. As revistas são encaminhadas pelo MEC às secretarias de educação dos municípios, e estas, por sua vez, encaminham-nas aos centros de Educação Infantil para a consulta dos profissionais da área. Seu objetivo é

> [...] divulgar informações e experiências inovadoras na área de Educação Infantil, visando promover o debate, gerar novos projetos de trabalho e contribuir para a melhoria da **qualidade** do trabalho realizado nesta área de ensino (BRASIL, 2005, grifo nosso)[116].

Esse objetivo denota a intenção de colocar em relevo a importância dos textos presentes nessas revistas, os quais indicam aos leitores, profissionais e estudantes da área, qual tema é o mais importante e preeminente nos seus textos[117] e no

116 Cf. <http://www.mec.gov.br/sef/infantil/revcri.shtm>.

117 O *texto,* em sua totalidade, é definido como manifestação de uma atividade social legitimada pelas condições sociais. Possui funcionalidade comunicativa e representa um re-

seu contexto[118]. Observa-se que a preocupação com o padrão *Qualidade* na Educação Infantil foi recorrente no contexto-político da década de 1990, e, definida como uma meta, tornou-se uma constante na retórica política a partir das décadas de 1970 e 1980:

> [...] as diretrizes sobre a educação do final do século XX, no Brasil, para melhor entendimento, devem ser vistas na trilha da crise econômica e política dos anos 70-80, que expressou-se em uma série de mediações até a nova organização da ordem mundial, claramente perceptível a partir dos anos 90, e que [...] consiste na ressignificação das tradicionais desigualdades, agora fundamentadas no controle diferenciado da mudança tecnológica (NAGEL, 2001, p.103).

Ao longo dos anos a RC foi mudando em seu aspecto gráfico. Isto ficou claro principalmente a cada mandato de governo, no âmbito do Ministério da Educação e de sua Secretaria. Como é distribuída gratuitamente e sem nenhuma espécie de lucratividade, a revista não segue um padrão visual atrativo para o leitor, e nem é esse o objetivo essencial da publicadora, pois sua intenção é divulgar, e não vender, até porque a RC não é vendida. Essa revista diferentemente da RNE, não possui um objetivo mercadológico, divulga apenas

---

ferencial com a realidade, é um reflexo de traços da situação comunicativa, é uma forma de realização de intenções. O texto como sucessão linear é coerente de unidade linguísticas; unidade realizada de acordo com determinados princípios, com um plano de composição, estruturadas segundo as regras gramaticais. (KOCH, 1997, p.15). No Dicionário de Linguística, texto se refere ao conjunto dos enunciados linguísticos submetidos à análise: o texto é então, uma mostra de comportamento linguístico que pode ser escrito ou falado (DUBOIS et al., 1998, p.586).

118 A definição de *contexto* é expresso "[...] pelo conjunto de condições sociais que podem ser levadas em considerações para estudar as relações que existem entre o comportamento social e o comportamento linguístico é muitas vezes designado como o contexto social de uso da língua" (DUBOIS et al., 1998, p.149).

temas de interesse imediato para a educação, expressando a retórica oficial do momento.

A tiragem da RC também aumentou no decorrer dos anos, devido ao aumento das instituições de Educação Infantil no Brasil. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (BRASIL, 2003) estima em 105.534 o número de instituições de Educação Infantil, entre creches e pré-escolas. Anualmente são distribuídos 150.000 exemplares, quantidade suficiente para atender apenas os estabelecimentos e não os professores, os quais, segundo dados da mesma pesquisa, são atualmente estimados em 278.559, como mostra a evolução apresentada nas Tabela 4 e 5.

Tabela 4: Número de Estabelecimentos por Nível/Modalidade de Ensino – Brasil (1991-2000)

Regiões Geográficas e Nível/ Modalidade de Ensino	1991	1994	1996	1998	2000
Brasil					
Creche	...	...	...	10.519	20.917
Pré-escola	57.840	101.264	77.740	78.106	84.617
Classe de Alfabetização	51.942	...	55.548	34.064	32.308
Ensino Fundamental	193.681	198.018	195.767	187.493	181.504
1ª a 8ª Série	30.442	35.232	33.155	35.291	38.944
Exclusivamente de 1ª a 4ª série	159.070	158.021	155.764	143.628	132.758
Exclusivamente 5ª a 8ª série	4.169	4.765	6.848	8.574	9.802

Fonte: Brasil (2003, p.15).

Os assuntos tratados nessa revista são exclusivamente pedagógicos e de interesse da área da Educação Infantil. Nela são desenvolvidos temas diversos, como desenvolvimento, brincar, brinquedo, socialização, literatura infantil, entrevistas, história, ritmo e movimento, trabalho infantil, alfabetização,

desenvolvimento cognitivo, sugestões de atividades, políticas educacionais, função pedagógica, faz-de-conta, observação sistemática, avaliação, linguagem e pensamento, evolução da escrita, organização do ambiente, qualidade, grafismo infantil, meio ambiente, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, formação profissional, experiências em creches, arte, matemática, incorporação das creches no ensino e outros. Uma questão que merece destaque foi a ausência de textos que se opusessem às determinações políticas do contexto de reforma educacional.

Tabela 5: Número de Funções Docentes por Nível/modalidade de Ensino – Brasil (1991-2000)

Regiões Geográficas e Nível/Modalidade de Ensino	1991	1994	1996	1998	2000
Brasil					
Creche	...	...	...	...	50.224
Pré-escola	166.917	274.476	219.517	219.593	228.335
Classe de Alfabetização	89.291	...	75.549	46.126	42.282
Ensino Fundamental	1.294.007	1.386.154	1.388.247	1.439.064	1.538.011
1ª a 4ª Série	778.176	808.064	776.537	798.947	815.079

Fonte: Brasil (2003, p.17).

Nos textos tanto da RNE como da R, não foram encontradas vozes que tivessem respondido ao seu tempo, de forma contrária ao estabelecido, com interesse em alterar as correlações de forças sociais já impostas. A perspectiva do neoliberalismo esteve amplamente presente, para alcançar o objetivo de um contexto da mundialização, até mesmo entre os nomes de educadores progressistas, como revela Sá Barreto:

> Propostas diferentes que vinham sendo amadurecidas politicamente em várias fontes, em várias origens nacionais e internacionais, foram acopladas e sofreram uma redefinição. Muitas de nossas teses, de inspiração democrática progressista, pelas quais lutamos há anos, estão presentes, mas colocadas de outra maneira, dentro de um contexto muito diferente (SÁ BARRETO, 1996, p. 256).

Nagel (2001, p.117), ao reportar-se à influência da mídia na política educacional, denuncia que esse mecanismo é um instrumento de divulgação da das ideias

> [...] que se espalharam por influência da mídia, por responsabilidade das editoras ávidas de lucro, por revistas carentes de verbas e de modernidade, por privilégios e oportunismos conjunturais, por comitês científicos escolhidos pelo poder ministerial, entre outros fatores mais emblemáticos de adesão à nova política educacional, na verdade, ainda estão a demandar uma cuidadosa crítica quanto ao discurso proferido ou, melhor, quanto à consistência ou à lógica interna desses textos. Isso porque, sem precisão no uso dos termos e no registro dos fatos, sem nenhuma preocupação com contradições ou incongruências, os discursos apologéticos da 'nova ordem mundial' caracterizam-se mais pela valorização de refrões aceitáveis pelo senso comum, do que por qualquer zelo em matéria de critérios de maior cientificidade.

Procurou-se selecionar para análise textos que abordassem enunciações referentes à política educacional dessa área. Pela evolução cronológica baseada na ordem sequencial das dez RCs, pode-se evidenciar uma organização que acompanhou as reformas educacionais da década de 1990, a qual é apresentada na tabela 6.

Tabela 6: Ordem de Classificação dos Textos (1990-2000) e Tiragem de Exemplares (RC)

Ano	Mês	Número da Edição	Tiragem	Textos Sobre o tema Política Educacional
1990	Dez Dez	21 22	- 45 000	
1991	-	-	-	(Neste ano não houve exemplar publicado)
1992	-	23	-	- Promovendo o desenvolvimento da criança
1993	- -	24 25	20 000 40 000	
1994	- -	26 27	75 000 75 000	- O ministro e a educação da criança de zero a seis anos - Plano Decenal e a política de educação infantil - As grandes questões da educação infantil - Educação infantil na nova LDB - Plano Decenal e a Conferência de Educação para Todos
1995	-	28	95 000	- A educação infantil: Por que é importante? - A questão da qualidade na educação infantil: a experiência no Chile
1996	-	29	120 000	- Referenciais nacionais para a Educação Infantil - A Educação Infantil na nova LDB
1997	-	30	130 000	- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
1998	-	31	-	
1999	Jun Dez	32 33	120 000 150 000	
2000	Dez	34	150 000	- Creche numa perspectiva educacional: incorporação das creches pelos sistemas de ensino - Professores e professoras: a formação continuada neste grande país chamado Brasil

Os textos divulgados pela RC sobre política educacional representaram mais informativos sobre as implementações que o MEC estava executando do que um retrato contextualizado das mudanças. Desta forma, caracterizou-se como uma publicidade do Estado para os professores, executores e receptores dessas políticas.

3.4 ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REVISTAS RC e RNE

O desenvolvimento desta parte do trabalho consiste na apresentação das categorias discursivas apreendidas nas leituras das fontes[119]. Na documentação coligida buscou-se identificar as categorias que pudessem ser tomadas como ponto de partida para se compreender a realidade social da época e ao mesmo apreender a retórica política utilizada para a implementação e consolidação das mudanças propostas.

A percepção dessas expressões se deu por sua repetição excessiva e insistente no corpo das fontes analisadas. Esse aspecto foi considerado importante para que tais vocábulos fossem tratados nesta pesquisa como pistas por meio das quais se tornou possível captar um conjunto de termos que seduzem o leitor/professor, conclamando-o e convencendo-o a qualificar-se no atendimento à primeira infância, tendo em

---

119 Das revistas RNE e RC, extraíram-se as categorias, porém nas fontes documentais tanto das agências internacionais e oficiais do MEC, apresentados na parte 2, nota-se que essas categorias também estiveram presentes.

vista o desenvolvimento sustentável da economia e a redução da pobreza.

Esse procedimento justifica-se pela leitura prévia dos documentos das agências internacionais e dos documentos oficiais do MEC, pois neles foi enunciado o vocabulário que valida a tipologia aqui proposta. Isso facilita a observação das relações existentes entre palavras, discursos, compreensões e proposições políticas. Outro fator favorável foi a percepção de que algumas dessas categorias foram criadas em outros momentos históricos[120], mas foram retomadas em um novo contexto, no qual se torna necessário perceber o caráter de apropriação. Esse exercício analítico possibilita discernir três categorias principais, das quais decorrem algumas subcategorias. Cabe ressaltar que essas categorias discursivas são enunciações que formam um *todo* enunciado, caracterizando-se como categorias fundantes da arquitetura discursiva em questão – portanto, indissociáveis no processo nortear a apreensão das propostas políticas, uma vez que, como aparecem justapostas nos documentos analisados, não podem ser pensadas isoladamente na análise dos discursos sobre as políticas públicas para a Educação Infantil. Como pondera o próprio Bakhtin (1988, p.125),

> [...] o problema das formas da enunciação considerada como um todo adquire uma enorme importância. [...] Sua análise não ultrapassa a segmentação em constituintes imediatos. E, no entanto, as unidades reais da cadeia verbal são as enunciações. Mas,

120 Nas décadas de 1920 e 1930, por exemplo, num contexto de urbanização e crescente industrialização no Brasil, já eram presentes os rumores de uma concepção salvacionista da educação, do progresso atribuído à infância como futuro da Nação (RIZZINI, 1997). Nas décadas de 1970 e 1980 as políticas econômicas também já eram propaladas como novos rumos para a educação. Aqui também se instaura a retomada de princípios liberais clássicos a fim de estabelecer os parâmetros enxutos de função do Estado - discussão que foi tratada na parte I.

> justamente, para estudar as formas dessas unidades, convém não separá-las do curso histórico das enunciações. Enquanto um todo, a enunciação só se realiza no curso da comunicação verbal, pois o todo é determinado pelos seus limites, que se configuram pelos pontos de contato de uma determinada enunciação com o meio extraverbal e verbal (isto é, as outras enunciações).

A tabela 7 mostra as categorias e subcategorias, para satisfazer uma necessidade metodológica de exposição.

Tabela 7: Categorias de análises presentes em edições da revista Nova Escola e da Revista Criança (1990-2000)

CATEGORIAS	NOVA ESCOLA	CRIANÇA
Capital Humano / Solução no indivíduo	Mar / 1990 / n.37	
Municipalização	Mar / 1990 / n.37 Jun / 1990 / n.40	1995 / n.28 1996 / n.29 2000 / n.34
Descentralização	Mar / 1990 / n.37 Jun / 1990 / n.40 Abr / 1993 / n.65	1994 / n.26
Publicização: responsabilidade social / terceiro setor	Jun / 1990 / n.40	2000 / n.34
Focalização ao ensino básico (EF)	Jun / 1990 / n.40 Mai / 1997 / n.102	
Indefinição na EI / ausência de políticas	Jun / 1990 / n.40 Dez / 1990 / n.45	
Qualidade: expansão / crescimento e melhoria	Jun / 1990 / n.40 Nov / 1990 / n.44 Set / 1993 / n.69 Dez / 1994 / n.81	1994 / n.26 1994 / n.27 1995 / n.28 1997 / n.30 2000 / n.34
Atenção integral /desenvolvimento integral	Dez / 1990 / n.45 Abr / 1993 / n.65	1994 / n.26 1996 / n.29 2000 / n.34

Continuação .../

/... Continuação

Reforma e papel do Estado	Dez / 1994 / n.81	1994 / n.26
Desenvolvimento econômico sustentável	Jun / 1990 / n.40 Maio / 2000 / n.132	1995 / n.28
Focalização na pobreza / equidade	Jun / 2000 / n.133	1994 / n.26 1994 / n.27 1997 / n.30
Capacitação e formação de profissionais		1994 / n.26 1996 / n.29 2000 / n.34
Educação / alimentação / saúde Educar / cuidar		1994 / n.26 1994 / n.27 1996 / n.29 2000 / n.34
Criança: sujeito de direitos		1994 / n.27 1995 / n.28

Para uma melhor organização e quantificação das categorias acima identificadas, as principais e mais recorrentes foram separadas em categorias e respectivas subcategorias. Estas últimas, conforme as delimitações, representam ramificações da categoria principal, ou seja, estão acopladas na conceituação e no desenvolvimento enunciativo da categoria principal e compõem o esquema do enunciado principal, tornando-se também o “todo enunciado” no conjunto interpretativo do discurso, como mostra o quadro 3.

Ao estabelecer essas categorias, nota-se que elas operam por meio de uma linguagem de/para mudança social, sugerem na interlocução a interpretação de que estariam acontecendo modificações profundas na realidade social.

Descentralização	Focalização	Qualidade
Municipalização	Educação Básica (EF)*	Expansão, crescimento e melhoria
Terceiro setor Responsabilidade social	Creche: menor de 4 anos	Atenção integral
Publicização: o público e o privado	Equidade	Desenvolvimento integral
Papel do Estado	Pobreza	Desenvolvimento econômico sustentável

Quadro 3: Visualização das Categorias e suas Subcategorias

* Ensino Fundamental

O texto, no âmbito do discurso, é aqui tomado como determinado estado de um processo discursivo, pois em sua organização estabelece a relação da língua com a história na produção de sentidos e do sujeito em sua relação com o contexto histórico-social. Como já foi dito, o discurso no texto tende a ser uma espécie de tecido em que à voz do enunciador somam-se outras. Por meio explícito ou implícito, falas, palavras, ideias e conceitos adentram no texto sob as palavras do enunciador. Uma parcela do que se escreve é repetição de outros ditos e escritos. Compreende-se, nesta análise, que não há discurso constitutivamente monológico, pois toda palavra é dialógica, todo discurso que é dito é um "já-dito" (BAKHTIN, 1988). Está expresso aqui o conceito de intertextualidade, uma condição de existência do próprio discurso. Os textos participam do processo de produção de outros textos, constituindo uma cadeia contínua de não consumação dos discursos (KOCH, 1997).

Essa conceituação de Bakhtin é percebida aqui. No contexto das políticas para a reforma educacional ao longo da década de 1990, as diretrizes políticas elaboradas foram baseadas

em metas econômicas para o ajuste fiscal, notando-se nelas uma clara posição em favor dos defensores da retirada do Estado de suas funções e papéis. Esse debate acerca do novo papel do Estado e das novas funções a assumir nessa conjuntura de crise esteve coerente com uma visão econômica prevalecente da associação direta entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

No âmbito educativo predominaram as propostas situadas na fronteira entre a responsabilidade pública e a privada na promoção do cuidado e desenvolvimento na primeira infância. As respostas dos textos desse momento, consistiram em medidas como o aumento de atendimentos, programas, parcerias com entidades governamentais e não governamentais. Segundo Di Pierro (2001, p. 321), essas práticas, que também foram evidenciadas em outros setores da sociedade, inspiraram-se em enunciações que "[...] atribuíram diferentes significados aos conceitos de parceria e de serviço público não estatal, que comportam tanto uma visão econômico-instrumental quanto uma perspectiva de democratização da esfera pública."

As análises apresentadas na sequência pretendem tecer considerações sobre as relações entre o texto veiculado e o contexto social em que este foi produzido. Procuram-se evidências que sinalizem os aspectos ideológicos como moldura de uma forma discursiva no texto e também como os enunciados se estabelecem nas relações sociais e se posicionam no texto.

A partir de tais considerações se apresentam os elementos constituintes e as análises discursivas de cada uma das categorias e suas subcategorias, identificadas nos discursos políticos sobre a Educação Infantil na década de 1990.

3.4.1 Qualidade

A categoria discursiva sobre a qualidade, nos textos das duas revistas, ora estava relacionada a questões gerais referentes à educação e ao trabalho, ora destacava a urgência em atender a primeira infância, o professor e a organização do espaço. A concepção sobre *qualidade* estabelecida no discurso esteve marcada pelo sentido de que a efetivação dessa categoria teria como resultado melhorias e bons resultados na educação - mudanças necessárias às demandas do capital.

Os enunciados referentes à qualidade continham ideias que representariam um indício, um caminho para se alcançar o padrão requerido. Isso foi constatado nas discussões relacionadas às subcategorias *Expansão e melhoria*, *Atenção integral* e *Desenvolvimento econômico sustentável*, como se observa nos enunciados abaixo, extraídos da RNE e da RC:

RNE – n.65, abr. 1993 **Título: Mais importante que tudo é dar atenção integral à criança**
Pretendemos antes de tudo, fazer a educação chegar até esse conteúdo, essa concepção, a da atenção integral. Porque tudo leva a crer que, para melhorar a qualidade do ensino, eu tenho de buscar a criança antes mesmo de ela ser concebida. Depois, na gestante, depois de nascer na creche, na pré-escola, com cultura, lazer e promoção da saúde. Tendo isso em mente, eu posso até construir, mas posso obter o mesmo resultado aproveitando o espaço já existente. É só introduzir a ideia da atenção integral. Continuaremos a construir CAICS onde houver demanda, mas num ritmo muito menos ambicioso. Devemos inaugurar até meado do ano cerca de 200 e, até o final do ano deverá iniciar-se a construção de mais 300 ou 350 (Entrevista com o Ministro da Educação Murílio Hingel).

RNE – n.102, maio 1997 **Título: Qualidade à vista**
Antes de chegarmos ao governo preparamos um diagnóstico mostrando que os principais problemas da educação estão nas oito séries do primeiro grau e na qualidade do que é ensinado. Desde então, todas as medidas que estamos tomando têm em vista principalmente essas duas questões (Entrevista com o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza).

RNE – n.132, mar. 2000 **Título: Educação Infantil dá retorno**
[...] o investimento feito na criança de até 6 anos gera lucro para o país porque previne a reprovação e a evasão e resulta na formação de cidadãos mais éticos [...]. Pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos, na Escandinávia e na Itália mostram que a criança que passa por um bom programa de Educação Infantil chega ao primeiro ciclo lendo, escrevendo e trabalhando com quantidades muito bem. Além disso, molda uma boa auto-estima. Quem recebe uma formação adequada antes dos 6 anos dificilmente fracassa no Ensino Fundamental. Se os governantes só estão pensando em cifrões, fiquem sabendo que vão lucrar, porque investir em Educação Infantil significa diminuir a repetência e a evasão (Entrevista com a Consultora em Educação Regina de Assis, relatora das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil).

RC – n.26, 1994 **Título: O ministro e a educação da criança de 0 a 6 anos**
Outra linha de ação fundamental para a melhoria da qualidade da educação das crianças, de zero a seis anos, é a formação e a valorização do profissional que atua com essas crianças. "[...] No caso específico da educação de crianças de 0 a 6 anos, que não é compulsória, pretende-se ampliar o atendimento e melhorar a qualidade (Entrevista com Ministro da Educação Murílio Hingel).

RC – n.27, 1994 **Título: As grandes questões da educação infantil**
A expansão da pré-escola é uma realidade. Embora o nível de atendimento atual seja de apenas 32% das crianças na faixa de 4 a 6 anos, as matrículas cresceram significativamente nas últimas décadas, identificando, no entanto, relativa deterioração na qualidade da oferta. É meta do Plano Decenal de Educação para Todos prosseguir na ampliação quantitativa e qualitativa da Educação Infantil. Nesse sentido, destacam-se as medidas relacionadas à melhoria dos padrões das classes pré-escolares (equipamentos, materiais pedagógicos, espaços físicos), à proposta pedagógica e sobretudo, à capacitação dos profissionais que atuam nessa área. É necessário desenvolver uma política continuada de melhoria e valorização do magistério como condição precípua para o alcance da qualidade (Entrevista com Profª Aglaê – Secretária da Educação Fundamental).

RC – n.34, 2000 **Título: Creches numa perspectiva educacional**
Na perspectiva de garantir a qualidade das ações a serem desenvolvidas nas instituições de educação infantil e contribuir para o processo de transição das creches da assistência para a educação, o Ministério da Educação vêm elaborando e divulgando documentos e realizando ações voltadas para a regulamentação dessas instituições, para a questão do currículo e, principalmente, para a formação do profissional (Artigo escrito por Stela Maris Lagos Oliveira – Coordenadora de Educação Infantil do MEC).

O discurso que envolve a proposta política de qualidade para a Educação Infantil está pautado na concepção de gerenciamento do mercado, o que pode ser identificado a partir dos discursos que defendem mudanças no âmbito da administração pública. Isto foi o que marcou os documentos das agências internacionais ao divulgarem as várias estratégias "modernizantes" nos campos político, econômico e administrativo, e o que predominou nos documentos oficiais que regulamentam a educação.

Na tentativa de inculcar essa justificativa, os textos das revistas na década de 1990 divulgaram essa "nova ordem educacional" proferida por educadores, na sua maioria, detentores de cargos políticos[121] do setor administrativo-educacional. As ações que foram propostas estiveram voltadas à reestruturação dos conteúdos, à valorização do magistério e à avaliação do desempenho do sistema educativo.

Na verdade, nada de novo se apresentou nas medidas que envolveram a categoria *qualidade*. No discurso proferido, o sentido é de algo inovador para resolver os problemas educacionais, porém não passa de velhas ordens que soam como inéditas:

> [...] (Re)constrói-se, com ênfase, o altar para o endeusamento do prático e a negação do teórico, que garantirá aos países pobres (como querem as potências do primeiro mundo) a necessidade crescente da compra de tecnologia futura. Assim, como apoio e o labor de antigos colegas, mestres e doutores que, anteriormente, pareciam ter lutado por uma educação preocupada em desvendar as contradições da sociedade de classes e, desse modo, refletir sobre e/ou auxiliar em sua superação, foram (re)afirmados velhos princípios burgueses, agora 'barateados' ou caricaturizados sob a luz da chamada modernização necessária, que inclui a eloquência vazia como suporte para o direcionamento educacional (NAGEL, 2001, p.118).

Na concepção de atenção integral à criança presente na enunciação proferida pelo ministro Murílio Hingel (MAIS IMPORTANTE, 1993) encontra-se o sentido representativo

---

121 Observou-se que os autores dos textos que tratavam sobre a política educacional, tanto da RNE e RC, foram educadores envolvidos em cargos administrativos, como o presidente da República, ministros da Educação, secretários da Educação, coordenadores de áreas, consultores e pareceristas.

de uma estratégia que subjaz ao discurso do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável da economia. Na polifonia desse discurso predominam as recomendações das cúpulas internacionais. Recomendações neoliberais com sentido imediatista se fazem presentes nessasa enunciações, nas quais expressões como "*tudo leva a crer*' que o "*resultado*" dessa ação é a melhora na "*qualidade de ensino*" soam como soluções certeiras para um atendimento integral da criança na escola. Nelas está posta a superficialidade a-histórica do conceito de educação e de homem, pois no discurso uma concepção exarcebada de que as mudanças conjunturais na educação e na sociedade se encontram no fazer do indivíduo.

Evidencia-se nos conteúdos da Nova Escola a intertextualidade dos discursos proferidos pelo neoliberalismo, e na enunciação do emissor percebe-se certa polifonia e certo parafrasear das recomendações para a Educação Infantil do qual o emissor se teria apropriado em uma relação de assujeitamento[122], constituindo premissas para convencer que a construção dos Caic's (PRONAICA – Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente) seria uma estratégia para expansão e melhoria da Educação Infantil.

Estão presentes nessa retórica expressões que visam a convencer o leitor de que isto é o certo: "tudo leva a crer", "é

---

122 Na análise do discurso assujeitamento se refere ao movimento de interpretação dos indivíduos por uma ideologia, condição necessária pra que estes se tornem sujeitos do seu discurso ao submeteren-se livremente às condições de produção impostas pela ordem superior estabelecida, embora tenha a ilusão de autonomia. Para Althusser, os indivíduos vivem na ideologia, portanto não há separação entre a existência da ideologia e a interpretação do sujeito por ela; o que ocorre é um movimento de dupla constituição: se o sujeito só se constitui através do assujeitamento, é pelo sujeito que a ideologia torna-se possível, já que, ao entendê-la como prática significante, concebe-se a ideologia como a relação entre sujeito, língua e história na produção dos sentidos (GLOSSÁRIO DE TERMOS DO DISCURSO, 2006).

só introduzir a ideia". O emissor muda sua forma de escrita da primeira pessoa do plural para a primeira pessoa do singular, e com isso ele se coloca no lugar do próprio receptor para facilitar a compreensão do sentido de seu enunciado e ao mesmo tempo fazer com que o receptor se aproprie do discurso emitido, posicionando-se como responsável para a ação concretizar-se na prática.

O mesmo entrevistado, na RC (AS GRANDES..., 1994 ou O MINISTRO..., 1994) expõe que "a formação e valorização do profissional" que atua na Educação Infantil é outra linha de ação para melhorar a qualidade da educação, como afirma a professora Aglaê (AS GRANDES..., 1994). O sentido desse discurso é fundado em concepções imediatistas, com ênfase na prática e no resultado, sem análises teóricas ou reflexões sobre o contexto no qual o receptor está inserido e ao mesmo tempo se instaura. O texto é um produto da relação social que leva à não compreensão das determinações do real. Ocultam-se nesse discurso pedagógico as medidas determinadas pela recuperação do novo padrão de acumulação mundial, as diretrizes para a educação com efeitos econômicos e culturais por meio de uma retórica simplória que atribui ao professor "capacitado" a responsabilidade pela melhora da educação. Apenas focaliza o resultado, não explicita como será essa formação.

O texto não possui cientificidade, é apenas uma divulgação de ações (propaganda de governo). Não foram incluídos nessa discussão os fatores determinantes desse setor social, e a lógica apologética predominou por meio de refrões aceitáveis pelo senso comum, mas sem nenhum argumento de cientificidade, é apenas uma eloquência vazia, na qual a linguagem predominante é aquela que pretende persuadir, não explicar.

Em sua enunciação ministro Paulo Renato de Souza (QUALIDADE..., 1997) declara que suas ações políticas na Educação concentram-se apenas no Ensino Fundamental gratuito e na qualidade do ensino. Nela se nota que o foco é o Ensino Fundamental na idade legal apropriada (sete a catorze anos), premissa bastante presente nos discursos apresentados pelo Banco Mundial e pela Unesco enquanto enunciadores de uma formação discursiva. Descartam-se aqui as reais implicações de uma política de focalização que, ao priorizar uma etapa do ensino, pode significar o recuo ou o amortecimento/ retardamento quanto à universalização de outras etapas da Educação Básica e à sua sustentação por meio de recursos suficientes. Cury (2002, p. 2) chama a atenção para a real compreensão da conceituação do termo *Educação Básica*, o qual se desvirtua no âmbito discursivo:

> A própria etimologia do termo base nos confirma esta acepção de conceitos e etapas conjugadas sob um só todo. Base provém do grego *básis*, e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar. A Educação Básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. Resulta daí que a educação infantil é a base da Educação Básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão consequente das partes.

Nas subcategorias *expansão*, *crescimento* e *melhoria* (O MINISTRO..., 1994; AS GRANDES..., 1994; CRECHES..., 2000) há um discurso do tipo propagandístico no sentido de aumentar e melhorar o atendimento. O discurso enfatiza a

necessidade de seguir um receituário de melhorias nos padrões da aprendizagem, a fim de atender às demandas do mercado. Trata-se da formação de um "capital humano", do atendimento para a formação de indivíduos com capacidades adequadas às atuais condições de exigência do capital.

A matriz ideológica da qual provém esse modelo é o neoliberalismo econômico, o qual é regido pela crença nas qualidades do mercado livre para dirigir as relações sociais. Nesse aspecto, ressuscita-se a presença da teoria do capital humano (Schultz, 1973), a qual reforça a ideia de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito direto da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica do país na relação custo-benefício que a educação apresenta. Schultz (1967, p. 63) afirma:

> Deduz-se [...] que a instrução e o progresso no conhecimento [pesquisa] constituem importantes fontes de crescimento econômico. É óbvio que não são fontes naturais; são, essencialmente, produzidas pelo homem, o que significa que envolvem economias e investimento. Investimento na instrução é, atualmente, nos Estados Unidos, a maior fonte de capital humano.

E acrescenta:

> Os trabalhadores transformam-se em capitalistas [...] pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico. Esse conhecimento e essa capacidade são em grande parte o produto de investimentos e, combinados com outros investimentos humanos, são responsáveis predominantemente pela superioridade produtiva dos países avançados (SCHULTZ, 1973, p. 35).

O discurso da categoria qualidade na Educação Infantil mostra-se contraditório ao sustentar o sentido de que é necessária uma transformação no sistema educacional e de que a qualidade é o caminho para alcançar tal meta com vista a um provável crescimento econômico. Esse pressuposto, além de aparecer nos discursos aqui enunciados, assenta-se em uma pedagogia[123] centrada na criança, o que representa uma retomada da compreensão inatista e liberal do desenvolvimento humano, "[...] segundo a qual cada um possui suas potencialidades e talentos cabendo à educação contribuir para o seu desenvolvimento da maneira mais racionalizada possível, de modo a reduzir os custos dessa educação" (GARCIA, 2001, p. 134). Arce (2001, p. 260) critica o lema *Necessidades básicas de aprendizagem*[124] que aparece no documento RCNEI (BRASIL, 1998):

> [...] podemos identificar o alicerce do aprender a aprender aplicado à formação do professor, seguido dos quatro pilares propostos pela Unesco, e a preocupação pragmática e utilitária com o conteúdo a ser ensinado, quando no documento afirma que a escola deve tomar para si a articulação coerente do 'o que', do 'como' e do 'para que' se ensina, regida por conteúdos escolhidos conforme sua utilidade imediata para o aluno e provindos somente de problemas da prática, excluindo totalmente as

---

123 Essa noção de pedagogia está presente nos documentos específicos para a Educação Infantil: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação infantil e Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.

124 "O relatório da Unesco, cunhado por Jacques Delors – Educação: um tesouro a descobrir (1996) reforça o lema necessidades básicas de aprendizagem (neba), assinalando que à educação cabe a descoberta de talentos e potencialidades criativas, por meio do atendimento das neba dentro da escola, mas a realização e utilização das mesmas fica a cargo do indivíduo; à escola cabe somente despertar, por isso, não há necessidade de prendermos o indivíduo por muito tempo dentro da instituição. Difunde-se, com isso, o conceito de uma educação permanente, na qual o aprender a aprender é fundamental" (ARCE, 2001, p. 260).

> questões teóricas que envolvem questionar os 'porquês' e a própria função da educação e do professor em nossa sociedade, devendo ser o mesmo formado dentro deste princípio (ARCE, 2001, p. 260).

As enunciações apresentadas nos textos selecionados das duas revistas são caracterizadas como dialogismos e os emissores são figuras representativas do MEC que propalam a intertextualidade demandada no contexto neoliberal.

3.4.2 Descentralização

Nas enunciações sobre a categoria descentralização evidencia-se, a partir da década de 1990, o discurso insistente e divulgador da estratégia política da municipalização como a melhor saída para a gestão educacional. Não se discutem no texto as reais implicações dessa questão na redefinição do papel do Estado para a concretização dessas políticas, como também não há nele indícios de uma compreensão histórica do discurso divulgado no tocante à participação de outros setores da sociedade no setor educacional e à publicização[125] na educação. É o que se identifica nas enunciações abaixo:

---

125 Publicização refere-se à descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem, necessariamente, o exercício do poder de Estado, mas deve ser subsidiado pelo Estado, como são exemplos os serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Em outras palavras, por meio da publicização transfere-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelece-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para o seu funcionamento e controle (BRESSER PEREIRA, 1997).

RNE – n.37, mar. 1990 **Título: Municipalizar é indispensável mas exige recursos e participação**
[...] a municipalização é a melhor saída e que ela abre canais para a participação popular no processo educacional. [...] os riscos que a municipalização do ensino traz devem ser enfrentados com coragem. [...] o município é a célula mais importante da federação e a municipalização do ensino uma necessidade. (Entrevista com Carlos Pereira de Carvalho e Silva, ex-presidente da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e Secretário da Educação de Paraíba.

RNE – n.40, jun. 1990 **Título: Mais escolas e equipamentos, melhor salário aos professores**
"[...] coordenar uma campanha para erradicar o analfabetismo e cobrar da sociedade, principalmente dos empresários, **participação** nessa tarefa. "[...] é tarefa e missão do governo coordenar uma campanha com este objetivo. Sobretudo é tarefa do ministro da Educação ser o elemento capaz de cobrar da consciência nacional e de recordar à **sociedade** a existência desse quadro dantesco do analfabetismo, não só de adultos mas também infanto-juvenil." "[...] a coordenação deste trabalho deve estar sob a **responsabilidade** do governo, que não pode omitir-se deste processo". "[...] sobretudo agora que o país começa a estabilizar sua economia, e passa a trabalhar com uma **máquina menos pesada**, muito ágil, e por isso mesmo poderá destinar mais recursos á Educação. Não temos receio da participação de **grupos** organizados, dispostos e atuando no setor. A tarefa da alfabetização é **de toda a sociedade**, vai além dos limites de uma pasta específica do governo. Cabe a ele traçar uma política educacional e implementá-la." "[...] Centralizar é um retrocesso educacional. Seria um continuísmo do que acontecia no MEC. Estamos em ritmo de Brasil novo. **Descentralizar**, cobrar, avaliar. Essa é a nossa função. Nós estamos propondo isso e daremos condições para que o outro possa fazer, respeitando as peculiaridades regionais e locais (LEDJA, p. 21)

"[...] é hora de dizer ao setor empresarial brasileiro, sobretudo àquele que se mostra mais capitalizado, que chegou o momento de aplicar parte dos lucros no setor social. Queremos que os empresários entendam que a prosperidade das empresas depende da prosperidade da sociedade.

E para isso é preciso educar. Por esse motivo a empresa será chamada a compartilhar desse processo."
(LEDJA, p. 20).

RNE – n.65, abr. 1993
Título: Mais importante que tudo é dar atenção integral à criança.

[...] O pré-escolar e o ensino fundamental são responsabilidades dos Estados e dos municípios, essencialmente (p.17).
[...] Num país continental como o nosso, com tantas diversidades regionais e quase 5
mil municípios, definitivamente as ações precisam ser descentralizadas.
Entrevista com Murílio Hingel, Ministro da Educação.

RNE – n.81, dez. 1994
Título: Entrevista com FHC

Para reverter o quadro de mau uso dos recursos públicos caberá ao governo federal assumir as funções de promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Mas penso que devem ser reduzidas as responsabilidades do Ministério da Educação e Desporto (MEC), como instância executora. Deve diminuir também a interferência direta da União nos Estados e municípios. Na verdade não cabe a União a responsabilidade direta pela execução da Educação Básica. No entanto, cabe ao governo federal a articulação e coordenação da política geral de Educação. Vamos oferecer estímulos e instrumentos aos Estados e municípios para que eles possam desempenhar bem a importantíssima tarefa que lhes cabe (Entrevista com FHC).

RC – n.25, 1993 Título: Plano Decenal e a política de Educação Infantil
O grande mérito do Plano Decenal é, sem dúvida, trabalhar com a participação de toda sociedade, buscar o esforço conjunto dos três níveis de governo, estabelecer metas que assegurem a continuidade das ações num horizonte de 10 anos. Estes são elementos fundamentais para construirmos um grande pacto nacional de defesa da qualidade e equidade do ensino público.

O sentido, nas enunciações, percorre uma via de compreensão superficial, do óbvio, do senso comum, e por estar vinculado à lógica mercantil, produz certa fragmentação no olhar do leitor sobre o real e sobre o social. Não se atribui a essa fragmentação o desconhecimento de suas reais implicações por parte do emissor, mas considera-se que a forma da organização do discurso é estrategicamente assumida para promover os fins propostos pelo capital. As reformas na educação, que priorizam a Educação Básica, teriam como finalidade adequar-se às exigências do capital no atual estágio de desenvolvimento.

A descentralização, que envolve a redefinição das atribuições das esferas do poder público, tem o sentido de canalizar recursos. A readequação da educação brasileira foi regida por premissas econômicas e políticas que buscaram, sobretudo, dotar "os sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto nos gastos do setor público", com o propósito de "cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal" (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Não se esconde nas entrelinhas das enunciações o redimensionamento do Estado e do Ministério da Educação (MAIS ESCOLAS..., 1990; ENTREVISTA..., 1994); ao contrário, perpetua-se o necessário enxugamento do Estado

para torná-lo mais ágil. "Engana-se" o leitor que acredita que, desta forma, haverá mais recursos destinados à educação, pois a reforma do papel do Estado, segundo os postulados de Hayek (1990, p. 86), propõe a limitação da intervenção do Estado no setor social:

> [...] isso significa que todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas – as quais tornam possível prever com razoável grau de certeza de que modo a autoridade usará seus poderes coercitivos em dadas as circunstâncias [...], fica, porém, bem clara a questão essencial, ou seja, a necessidade de reduzir tanto quanto possível o arbítrio concedido aos órgãos executivos que exercem o poder de coerção.

A propaganda da descentralização se dissolve ante a compreensão de que nessa enunciação está presente o postulado do *welfare state*[126], a ideia de que o Estado passou a ser tido como responsável pela crise, por ser ineficiente, caro e centralizador. O mercado foi conclamado para promover a volta do desenvolvimento que o Estado não mais conseguia alcançar. Nessa intertextualidade se faz presente a teoria de Friedmam[127] (1988, p.12), a qual preconiza a concorrência e defende a liberdade máxima do indivíduo e um papel mínimo

---

126 "Forma de Estado capitalista que se distingue pelas possibilidades que oferece aos cidadãos de acesso aos sistemas nacionais (público ou regulados pelo Estado) de educação, saúde, previdência social, renda mínima, assistência social, habitação, emprego, etc. Atuando na organização e produção de bens e serviços públicos, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados" (SANDRONI, 1985).

127 Economista norte-americano, Milton Friedman é atualmente o decano da Sociedade do Mont Pèlerin, tendo participado de sua fundação, em 1948, com Friedrich Hayek. Ao longo de sua extensa vida acadêmica, cuja reputação foi conquistada à frente do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, EUA, Milton Friedman publicou inúmeras obras sobre política e história econômica. Em 1976 ganhou o prêmio Nobel de Economia, dois anos após Hayek (<http://www.institutoliberal.org.br>).

para o Estado. O autor defende que ao Estado cabe somente o papel de garantir a aplicação da lei:

> O objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos; promover contratos competitivos (FRIEDMAN, 1988, p.12).

Nesse aspecto, as funções de governo deveriam ceder espaço às intervenções privadas, deixando a cargo do mercado as questões sociais e as crises econômicas. A restrição do papel do Estado é justificada pelo fato de que, ao tentar colocar a questão monetária, colocaria em risco a sustentação de uma sociedade livre, já que economia estaria controlada. O paliativo seria

> [...] um Estado-forte em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1998, p.11).

Nas enunciações, a chamada para a participação do setor privado[128] na execução de serviços públicos representa um enfraquecimento do aparelho do Estado desejável na reforma da administração pública. Como afirma Garcia (2001, p.137),

> O 'público' ganha uma conotação de espaço de diálogo, valorizando a participação democrática. Segundo esse discurso, tal participação contribui para o 'renascimento' da sociedade civil. [...] o discurso valoriza a pró-atividade na participação

128 A sociedade, a comunidade, o terceiro setor, as empresas, os organismos e as agências nacionais e internacionais, as ONGs, as igrejas, as associações, as entidades, as multinacionais, o voluntariado como um todo.

> do setor privado. Mas, para que tais mudanças sociais sejam levadas a bom tempo, é necessária a divulgação de alguns princípios: a sociedade precisa ser vista como 'justa', 'competitiva' e 'produtiva'. Nesse sentido, os discursos difundem a 'liberdade' e a "igualdade de oportunidades", assim como a 'coesão' e a 'solidariedade' que devem compor uma nova abordagem de proteção social, a qual não se limita às formas tradicionais de distribuição de renda[129].

As enunciações destacadas representam a divulgação dos princípios expostos por Garcia (2004), uma vez que o sentido propagado é de um convite a ajudar na captação de recursos (MAIS ESCOLAS..., 1990), num esforço conjunto (PLANO..., 1993) de toda sociedade, o que, no entanto, seria apenas um pacto nacional que colaboraria para a concretização do papel minimizador que o Estado, o que está em conformidade com o postulado capitalista.

Soares (2004), ao sintetizar as questões pendentes na configuração de uma política social e ao comentar a descentralização, a municipalização e as relações intergovernamentais, expõe que não se podem negar a relevância e a necessidade de um sistema de transferência de recursos no Brasil, país de enormes dimensões – argumento que também foi apresentado pelo ministro Murílio Hingel (MAIS

---

129 Os dados do Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (2005), publicados pela ONU desde 1990 apontam que no Brasil 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7%. Os dados apresentados no estudo mostram que em apenas sete países os 10% mais ricos da população se apropriam de uma fatia da renda nacional maior que a dos ricos brasileiros, menos que no Chile (47%), República Centro-Africana (47,7%), Guatemala e Lesoto (48,3%), Suazilândia (50,2%), Botsuana (56,6%) e Namíbia (64,5%). E só em cinco países os 10% mais pobres ficam com uma parcela da renda menor que a dos pobres brasileiros (0,7%): Venezuela e Paraguai (0,6%), Serra Leoa, Lesoto e Namíbia (0,5%). Ver: <http://www.pnud.org.br/idh/>.

IMPORTANTE..., 1993); porém a autora coloca em dúvida se a estrutura da transferência de recursos fiscais cumpre esse papel quando a ele se associa

> [...] um brutal processo de ajuste fiscal e endividamento dos estados e municípios, quando adota critérios lineares e regressivos de distribuição; e, sobretudo, quando descentraliza, se forma desproporcional, encargos sociais para os municípios (SOARES, 2004, p. 4).

A municipalização, a partir da década de 1990, tão encomiasticamente enunciada, representa de fato o processo de desmonte da rede de serviços públicos. Uma das estratégias centrais passou a ser a *desresponsabilização* dos governos da União e da maioria dos estados, associada à uma crescente "*prefeiturização*" das ações públicas no âmbito social. Soares (2004) esclarece que os processos de descentralização dos serviços públicos trouxeram graves consequências do ponto de vista da pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais e, em muitos casos, da diminuição da resolutividade e eficácia das ações públicas ante o agravamento e aprofundamento da complexidade da questão social.

As enunciações que defendem como espaço mais democrático o município, "célula mais importante da federação" (MUNICIPALIZAR..., 1990), representam uma falsa ideologia, pois se ignora nessa ideia a realidade política social brasileira, marcada por enraizadas e conservadoras estruturas locais de poder e de clientelismo. Soares (2004, p. 5) aponta os seguintes problemas da descentralização:

> – A descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela

descentralização de recursos em quantidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das prefeituras e órgãos municipais;

- Essa descentralização provocou, em muitos casos, o desmonte de estruturas/equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente;
- O processo de descentralização não leva em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como, por exemplo, as metropolitanas), cuja dimensão é supramunicipal e exige uma intervenção regional articulada e integradora;
- As inequidades regionais aumentam com o processo de descentralização, entendido apenas como 'municipalização' frente à enorme heterogeneidade de situações municipais no Brasil, na ausência de mecanismos compensadores das desigualdades;
- Os Estados enquanto unidades são praticamente ignorados nesse processo de descentralização/municipalização enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal, de coordenadores e de meros repassadores de recursos.

O discurso acerca da descentralização se desmonta quando são apresentados os resultados opostos dessa estratégia. O processo de transferência de praticamente todos os programas sociais diretamente para os municípios na última década, elevando de forma crescente suas funções e encargos, causa muito mais problemas do que soluções para as questões sociais.

3.4.3 Focalização

Nas ponderações são focalizadas as seguintes questões: Educação Básica, especificamente as oito séries do Ensino Fundamental (ENTREVISTA..., 1994); centralidade da formação do professor (QUALIDADE..., 1997); atendimento à criança menor de quatro anos (O MINISTRO..., 1994); e a pobreza (O MINISTRO..., 1994).

RNE – n.40, jun. 1990 **Título: Mais escolas e equipamentos, melhor salário aos professores**
[...] o que precisamos é criar condições para a **melhoria do ensino básico**. Acredito que estabilizada a economia no país, o Brasil possa ter, a partir de agora, consciência da revolução que se impõe, possível só através da educação (p. 20) Educação Infantil: Alfabetização e Criação de Creches

RNE – n.81, dez. 1994 **Título: Entrevista com FHC**
Receita do novo presidente para sacudir o 1º Grau "[...] Vamos garantir que as crianças tenham condições de completar, ao menos, as oito séries obrigatórias.

RNE – n.102, maio 1997 **Título: Qualidade á vista**
"[...] seus professores são exemplos de uma renovação em curso na Educação Infantil. Apoiados em projetos bem montados, esses educadores mostram como é possível unir atividades pedagógicas aos cuidados que crianças de até 6 anos demandam. Tudo isso sem deixar de lado as brincadeiras.

RC – n.26, 1994 **Título: O ministro e a educação da criança de 0 a 6 anos**
"[...] A preocupação especial com a questão pedagógica da creche se deve à situação atual do atendimento à criança menor de 4 anos, em que a função educativa é precariamente desempenhada, deixando de promover de forma adequada a atenção integral à criança. "[...] No caso específico da educação de crianças de 0 a 6 anos, que não é compulsória, pretende-se ampliar o atendimento e melhorar a qualidade. A expansão deve privilegiar as crianças dos segmentos sociais mais pobres. Pretende-se proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo 1,2 milhão pelo Programa Nacional de Atenção Integral á Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas. O PRONAICA, que vem se concretizando por uma série de Centros (CAIC), já está atendendo com os subprogramas que compõem sua concepção geral – defesa dos direitos, promoção da saúde, educação infantil, educação escolar, educação para o trabalho, esporte e lazer, cultura e alimentação, sempre envolvendo as famílias e as comunidades, mais de 200.000 crianças, praticamente em todo território. É uma alternativa em que depositamos a expectativa de irradiação quanto à pedagogia da atenção integral!" (Entrevista com Murílio Hingel, Ministro da Educação).

RC – n.26, 1994 **Plano Decenal e a política de Educação Infantil**
"[...] Dada a tendência já em curso, reconhecida na Constituição e na LDB, deverá caber principalmente aos municípios assumir a demanda por Educação infantil. Embora, a longo prazo, seja desejável a universalização do atendimento, propõe-se que no atual quadro de desigualdades sociais, crise fiscal do estado e recessão econômica, as metas da política devam priorizar os segmentos mais carentes da população e aqueles em situação de risco."

RC – n.27, 1994 **As grandes questões da Educação Infantil**
"[...] Cabe-lhe (ao MEC), ainda, avaliar resultados, induzir inovações, cooperar técnica e financeiramente, corrigindo desigualdades e promovendo a **equidade** no atendimento à educação infantil" (Entrevista com Profª Aglaê, Secretária da Educação Fundamental).

RC – n.30, 1997 **Título: Referencial curricular nacional para a educação infantil**
O RCNEI não tem caráter obrigatório, tem como função subsidiar a elaboração de políticas de educação infantil com vistas a **melhoria da qualidade e equalização do atendimento.** Se, por um lado, a diversidade é uma marca positiva da realidade nacional, por outro a desigualdade de oportunidades oferecidas às crianças leva à necessidade de ações que busquem a **equidade**. Nesse sentido o MEC, propõe objetivos, conteúdos para as crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e demais instituições. O referencial oferece orientações didáticas para que os educadores possam orientar a sua prática (Entrevista com as coordenadoras do RCNEI: Ana Inouse, Gisela Wajskop e Silva Pereira de Carvalho).

Para compreender, na polifonia das enunciações, o sentido real da categoria focalização, faz-se necessário entender também que a diretriz dessa categoria se baseia na tese de que,

> [...] sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo. Essa orientação implica o rompimento do princípio da universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem progressivamente a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza (DI PIERRO, 2001, p. 325).

Nesse paradigma, a escola é descaracterizada enquanto escola pública, e da condição instituição destinada à convivência e à formação de cidadania, passa a ser uma alternativa para aqueles que não podem pagar pelo ensino.

O foco na Educação Básica, revelado nos documentos oficiais do MEC e nas recomendações políticas das agências internacionais, aparece nas enunciações proferidas como discurso apropriado dos emissores. Essa estratégia traduz uma concepção que estabelece a relação desta com o desenvolvimento econômico demandado pelos atuais padrões de qualificação profissional.

O termo Educação Básica, nos discursos enunciados e nas concepções do Banco Mundial e da Unesco, é entendido como a capacidade de ler e escrever e o domínio dos cálculos matemáticos elementares, aspectos indispensáveis aos processos de formação em serviço (OLIVEIRA, 2000). A Educação Básica se constitui com a base da preparação para treinamentos ou futuras aprendizagens.

O adjetivo "básico" sugere uma mudança de sentido anunciado por Coraggio (1996) como nem sempre evidente: o "para todos" significa degradar o conceito intrínseco de saúde, educação ou saneamento refletido na utilização do adjetivo "básico". Nessa compreensão, há uma divisão evidente na população:

> Supõe-se que aqueles que podem pagar pela parte "não básica" desses serviços não estão interessados ou ficam excluídos do acesso ao pacote básico pela via pública. Para tanto, segmenta-se de fato a população em dois setores:

> - Os pobres, que só dispõem de serviços básicos gratuito ou subsidiados, que tendem a ser de menor qualidade;
> - Os que obtêm serviços mais amplos, integralmente por meio do mercado, incluindo serviços 'básico' de melhor qualidade (CORAGGIO, 1996, p. 88).

A preocupação com a Educação Básica advém do imperativo de reduzir as desigualdades sociais por meio de uma melhor distribuição da renda. Como expõe Oliveira (2000, p. 120), "[...] Nesse intuito, a educação cumpre um papel primordial. Se por isso não é suficiente para equalizar a distribuição de renda, ela possibilita uma partilha mais equitativa, elevando o nível educacional da força de trabalho."

Nesse enfoque nota-se que o Estado se preocupa, acima de tudo, com a pobreza, para a qual dirige maiores investimentos em Educação Básica. Os pobres, sendo atendidos por programas de base educacional, passariam a participar da vida produtiva dos países com ganhos econômicos. Isso denota uma estratégia de equidade proveniente das recomendações políticas. O receituário neoliberal incentiva a desativação dos programas sociais públicos e nele Estado se atém a estratégias de auxílio à pobreza. Não há, assim, a garantia da igualdade, apenas do mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio no contexto mundializado.

Soares (2004) alerta para a falsa crença de que as soluções focalizadas sejam eficazes diante da desigualdade social e da exclusão social, principalmente quando analisa que os resultados dessa focalização nos programas de combate à pobreza não se modificaram, ao contrário, eles se agravaram, uma vez que os

programas são desenvolvidos pelas condicionalidades. Como destaca a autora, é preciso

> [...] que o Estado não aumente seu gasto público para não produzir déficit fiscal; que ao invés de atuar diretamente através de suas próprias redes, os governos devem estabelecer 'parceiras', repassando seus serviços que passarão a ser prestados por instituições comunitárias, ONGs; os recursos devem ser 'focalizados' nos mais pobres, e devem ser priorizados nos chamados 'subsídios à demanda' e não na ampliação da oferta de serviços públicos; as pessoas que trabalharão nesses programas devem ser preferencialmente 'da própria comunidade', estimulando-se sempre o 'trabalho voluntário'; e o programa deve ser encerrado no momento em que a própria comunidade esteja em condições de se 'autossustentar' (SOARES, 2004, p. 8).

Desta forma, os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem de sua capacidade de universalização, e não de seu grau de focalização, que gera mecanismos de exclusão quando não se incluem todos os pobres, excluindo outra parcela de pessoas em situação de precariedade.

A partir dos argumentos já expostos, a análise das categorias *Qualidade*, *Descentralização* e *Focalização*, expressas nos documentos das agências internacionais e nos documentos oficiais do MEC e divulgadas nas enunciações das duas revistas analisadas, possibilitou discutir as estratégias neoliberais expressas no âmbito da Educação Infantil, as quais se baseiam em um modelo de máxima eficiência e baixo custo, com evidências da lógica custo-benefício, como preconizam as regras de mercado.

Essas estratégias, baseadas na gestão da pobreza, carregam o sentido de assistência, de um controle centralizado na execução

local por meio dos municípios e do terceiro setor, em que o financiamento apenas dá os contornos dessa proposta política, a ela vinculando-se somente no que tange à manutenção da ordem vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir, sem a pretensão de estabelecer um ponto final, apresentamos algumas indicações que permitem visualizar as perspectivas resultantes das discussões tratadas.

A ideia de analisar a política educacional para a Educação Infantil veiculada pela imprensa periódica, no período de 1990 a 2001, surgiu da preocupação em compreender como os professores/leitores apreenderam o discurso veiculado pelas revistas Nova Escola e Criança e levantar a forma como seus textos e suas enunciações (re)produziram esse contexto. Essas duas revistas foram escolhidas para realizar essa proposta por serem as mais lidas e conhecidas pelos professores da Educação Infantil no Brasil. O fato de uma ser de cunho mercadológico e a outra de cunho oficial foi um aspecto propositalmente estabelecido, pois havia o interesse em diferenciá-las quanto à maneira como apresentam as políticas educacionais em suas enunciações.

A contextualização da Educação Infantil no cenário histórico-econômico da sociedade capitalista permitiu visualizar as formas de atendimento à infância (re)definidas no bojo das transformações sociais. A mundialização do capital trouxe transformações no mundo do trabalho e gerou como estratégia político-econômica uma necessária redefinição do papel do Estado. Enquanto agente promotor dos serviços sociais, o

Estado atuou como capitalizador de recursos e implementador de políticas internas baseadas no livre-mercado.

A Educação Infantil, vista como insumo para a participação na formação do capital humano, foi arrolada como uma etapa para a expansão do "cuidado" dos filhos da classe em situação de risco rumo a uma crença no desenvolvimento econômico sustentável. Essa concepção tem sua nascente nas orientações políticas traçadas na esfera do poder internacional. Alguns dos representantes desse poder são as agências internacionais da ONU, a saber, a Unesco, a Cepal, o BM e o BID, com suas agendas políticas destinadas à educação e cuidado da infância. Os documentos dessas agências traçam diretrizes a serem seguidas pelos diversos países associados (entre eles o Brasil), cujas políticas internas são elaboradas com base nessas diretrizes. De modo geral, percebeu-se nos documentos analisados que as diretrizes são recorrentes e seguem uma linha de semelhanças em suas propostas.

A Unesco tem como diretriz o lema "Educação para todos", por considerar a educação como necessária para o desenvolvimento econômico. O Banco Mundial entende que a educação promove o crescimento econômico com vistas ao capital humano, e o BID apresenta propostas que têm como foco a redução da pobreza e a promoção da equidade social, e usa o mesmo argumento no tocante ao investimento necessário para o desenvolvimento sustentável da economia. A Cepal discute os rumos da educação nos países da América Latina com vistas à transformação produtiva com equidade. Assim, essas agências propõem um conjunto de ações tendo como referência o mercado internacional do capital.

Nos documentos oficiais do MEC, que representam o *corpus* documental das políticas educacionais do Brasil na década de 1990, a Educação Básica assumiu a centralidade das propostas e ações, sendo considerada como a fase emergencial para a formação do trabalhador necessário para o mercado globalizado. Essa focalização priorizou a Educação Básica em detrimento das outras etapas da educação. A priorização de investimentos no Ensino Fundamental (sete a catorze anos) foi sentida nas etapas da Educação Infantil e do Ensino Médio.

Contradições entre as recomendações e os documentos legais marcaram um contexto educacional baseado em profundas reorganizações do mercado no que se refere à produção. O período é marcado pelo princípio de educação para todos e gratuita. Na concretização das ações, vê-se que os benefícios destinados à infância priorizaram as famílias de baixa renda. A perspectiva do direito expressa nas legislações educacionais e no macrossistema econômico apresenta-se de fato como uma perspectiva de necessidade, de continuísmo - como recomendam as agências internacionais.

Para compreender as enunciações discursivas sobre a política educacional para a Educação Infantil contidas nos textos das revistas Nova Escola e Criança, dirigidas aos professores, analisamos previamente as fontes documentais das agências internacionais e os documentos oficiais do MEC, o que possibilitou, nas leituras das citadas revistas, apreendermos os elementos constitutivos dos discursos. Esse encaminhamento facilitou a caracterização das categorias *Qualidade, Descentralização e Focalização* e respectivas subcategorias.

Para identificar essas categorias, esta investigação procurou compreender a inter-relação das enunciações em um contexto

sociopolítico no qual se estabeleceu uma inserção do objeto no contexto mundializado, que estabeleceu as políticas educacionais no período analisado. Neste processo as revistas foram utilizadas como fonte histórica em que *o corpus foi delimitado por meio da análise de* textos e seus enunciados, que tratavam especificamente das políticas públicas para a Educação Infantil (1990-2000).

A ênfase no atendimento e cuidado à primeira infância passou a ser um dos eixos de atenção das políticas educacionais na década de 1990, juntamente com o emblemático discurso da qualidade da educação, da expansão, crescimento e melhoria das creches e pré-escolas, medidas que priorizavam os mais desfavorecidos. As creches e pré-escolas, até então caracterizadas como instituições assistenciais, a partir desse período foram inseridas no âmbito da educação, o que demandou diversas mudanças de caráter administrativo, pedagógico e político, com vista a estruturar a primeira etapa da Educação Básica. Novas regulamentações e definições deram os rumos para a nova configuração que se estabelecia nas instituições infantis.

As revistas Nova Escola e Criança são os periódicos a que os professores dessa etapa do ensino mais têm acesso para leituras, informações e pesquisas de caráter prático que, segundo eles, lhes permitam melhorar suas aulas. Considera-se que, devido aos baixos salários, muitos professores leem somente esses dois periódicos, os quais lhes são oferecidos gratuitamente no seu local de trabalho. Por isso é preciso investigar o que essas revistas veicularam e retrataram quanto ao contexto de mudança e às políticas destinadas à Educação Infantil na década de 1990, pois, como pairavam no ar muitas dúvidas quanto às reformas educacionais, sabe-se que essas revistas trouxeram respostas para aquele momento.

Com vista a retratar a veiculação dos discursos referentes à política para a Educação Infantil no período designado, apresenta-se uma síntese das características identificadas nas enunciações dos textos coligidos das duas revistas, as quais são explicitadas nos itens abaixo.

- Os textos deixaram de estabelecer uma relação histórica fundamentada na compreensão das contradições imanentes do capital internacional.
- A forma enunciativa revelou-se como expressão e registro do mundo social: os sujeitos estão envolvidos no dialogismo dos textos, os quais, por vezes, defendem valores contraditórios, o que os caracteriza como dialógicos.
- A linguagem nas enunciações é histórica, é produto incessante do discurso cotidiano.
- O texto é discurso, portanto gera significados; e as enunciações expressaram o contexto histórico em que foram produzidas - ou seja, em conformidade com a lógica neoliberal.
- Os enunciados, no seu conteúdo temático e no seu estilo verbal, refletem as condições específicas e as finalidades de cada uma dessas esferas da atividade humana, e neles predominou uma linguagem de conteúdo superficial, para convencer o leitor de que as ações políticas, inclusive as referentes às categorias Descentralização, Qualidade e Focalização em decurso, eram certeiras e necessárias para a promoção de mudanças.
- As vozes presentes nas enunciações são a intertextualidade de princípios anteriormente estabelecidos nas produções do liberalismo econômico.

A análise comparativa das revistas evidenciou que elas apenas se diferenciam no sentido de uma ser mercadológica e a outra ser oficial e consequentemente, de seus estilos e componentes gráficos também se diferenciarem. A RNE se mostrou bastante atualizada nesses aspectos, a fim de atender a seu objetivo de atrair o mercado. A RC sugere formas de reproduzir as diretrizes do MEC, enquanto a RNE utiliza o setor educacional como filão para a divulgação das ideias mais atualizadas do momento. Quanto à forma retratada nos textos, as duas revistas se posicionam como porta-vozes do Estado e propagam as outras vozes que originaram as medidas neoliberais para a educação. Notou-se que, em sua maioria, os textos das revistas sobre a temática política educacional foram escritos por autores da área administrativa da educação, o que explica sua característica de reproduzir, e não refutar as ações governamentais.

Ao analisar as enunciações nos documentos internacionais, na legislação educacional e nas revistas, compreendeu-se que o discurso político se faz por meio dos enunciados concretos, ou seja, as política em ação percorre também na forma como esses discursos são concretizados e anunciados na sociedade, nas relações sociais, na vida material dos homens... Como tão bem prescreveu Bakhtin (1992, p. 282):

> [...] a língua penetra na vida através dos enunciados concretos que a realizam, e é também através dos enunciados concretos que a vida penetra na língua.

Ao findar este livro, salientamos que as políticas públicas destinadas à educação das crianças brasileiras ainda se encontram cercada de incertezas e indefinições. Em meio às incertezas, resta-nos lutar com as forças que os intelectuais

orgânicos possuem, enquanto pertencentes a uma única classe social: os trabalhadores. Só entenderemos a essência dessas palavras quandos nos tornarmos seres conscientes da nossa própria história. Quem sabe assim *o sol brilhe, os pássaros cantem, a canção toque e o pranto se encerre!*

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. A indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas. In: HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. **Dialética do Esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985. p.113-156.

ALVES, G. Toyotismo e neocorporativismo no sindicalismo do século XXI. **Outubro**, São Paulo, v. 2, n. 5, n. 5, p. 47-58, 2001.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.

ARCE, A. Compre um kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, ano 22, n. 74, p. 251-283, abr. 2001.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

AS GRANDES Questões da Educação Infantil. **Revista Criança**, Brasília, DF, n. 27, p. 3-4, 1994.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. Trad. Maria Ermentina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BAKHTIN, M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. Trad. Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Romper el Ciclo de la Pobreza**: invertir en la infancia. Paris: Departamento Interamericano de Desarrollo, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estratégias para la Educación**. Washington, DC: World Bank, 1995a.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990**. Washington, DC: World Bank, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995**: o trabalhador e o processo de integração mundial. Washington, DC: World Bank, 1995b.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996**: do plano ao mercado. Washington, DC: World Bank, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997**: o Estado num mundo em transformações. Washington, DC: World Bank, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório da Primeira Infância:** Foco sobre o Impacto das pré-escolas. Relatório Nº: 22841-BR. 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BARROS, D. L. P. B. Contribuições de Bakhtin às teorias do texto e do discurso. In: BRAIT, B. (Org.). **Bakhtin, Dialogismo e Construção do Sentido**. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 1996. p. 21-41.

BASTOS, M. H. C. Espelho de papel: a imprensa e a história da educação. In: ARAÚJO, J. C. S.; JÚNIOR, D. G. **Novos Temas em História da Educação Brasileira**: instituições e educação na imprensa. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. p.151-174.

BOITO JÚNIOR, A. Neoliberalismo, sistema educacional e trabalhadores em educação no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, Brasília, DF, n.14, jul. 2002. Disponível em: <http://www.espaçoacademico.com.br>. Acesso em: 28 fev. 2005.

BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

BRAIT, B. A natureza dialógica da linguagem: formas e graus de representação dessa dimensão constitutiva. In: BRAIT, B. (Org.). **Bakhtin, Dialogismo e Construção do Sentido**. Campinas, SP: UNICAMP, 1996. p. 69-92.

BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à Análise do Discurso**. 5. ed. Campinas: SP: UNICAMP, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº. 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/2009/59.htm>. Acesso em: 13 fev. 2012.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. INEP. MEC. **A Educação no Brasil na Década de 1990**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Parecer CEB n. 022/98 aprovado em 17 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.mec. gov.br /cne/ftp/CNE/CEB022.doc>. Acesso em: 18 ago. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria Internacional. **Cooperação multilateral**. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172/01**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral da Educação Infantil. **Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil**: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise. Brasília, DF, 1996. p. 43.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação. **Política de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos. Documento Preliminar. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília DF: SEF, 1998. v.1-3.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos da criança de zero a seis anos à Educação, 2006a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859> Acesso em: 30 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, DF, 2006b. <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil**. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**,

Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p. 8-17.

CARBONI, F.; MAESTRI, M. **A linguagem escravizada**: língua, história, poder e luta de classes. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

CATANI, D. A.; BASTOS, M. H. C. **Educação em Revista**: a imprensa periódica e a história da educação. São Paulo: Escrituras, 1997.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Secretaría Ejecutiva. **Acerca de la CEPAL**. Santiago de Chile, 2005. Disponível em: < http://www.eclac.cl/cgi-bin>. Acesso em: 22 nov. 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. División de Desarrollo Social. **Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina**: un análisis de cinco experiências. Santiago de Chile, 2004.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Transformación Productiva con Equidad**: la tarea prioritaria Del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, 1990.

CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil com base na análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação Infantil**: Pós-LDB: Rumos e Desafios. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. p. 329-348. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

CERISARA, A. B. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 329-348, set. 2002.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1996.

CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n. 3, p.19-46, set. 1997a.

CHESNAIS, F. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, O. (Org.). **Globalização e Socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997b. p.7-33.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CIVITA, V. Carta do editor. **Nova Escola**, São Paulo, n.1, p. 5, 1986.

CLARK, K.; HOLQUIST, M. **Mikhail Bakhtin**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

COGGIOLA, O. (Org.). Globalização e alternativa socialista. In: ______. **Globalização e Socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997, p.109-142.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.

CORRÊA, B. C. A Educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P. R.; ADRIÃO, T. (Org.). **Organização do Ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002. p. 17-28. Coleção Legislação e Política Educacional, v. 2.

CRECHES: numa perspectiva educacional. **Revista Criança**, Brasília, DF, n. 34, p. 21-27, 2000.

CURY, C. R. J. A Educação Básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p.1-15, set. 2002.

DELORS, J. **Educação um Tesouro a Descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, p. 321-337, jul./dez. 2001.

DUBOIS, J. et al. **Dicionário de Linguística**. Trad. Izidoro Blikstein. São Paulo: Cultrix, 1998.

EDUCAÇÃO Infantil dá Retorno. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 132, p. 20-24, mar. 2000.

ENTREVISTA com FHC. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 81, p. 8-13, dez. 1994.

FABIANO, l. H. Tecnologia e Formação Cultural na Sociedade Contemporânea. **Seminário de Pesquisa**, Maringá, 2001. p. 101-112 1CD ROOM.

FARACO, C. A. Bakhtin: a invasão silenciosa e a má leitura. In: FARACO, C. A.; TEZZA, C.; CASTRO, G. (Org.). **Diálogos com Bakhtin**. Curitiba: UFPR, 1996. p.19-36.

FARIA, R. M.; MARQUES, A. M.; BERUTTI, F. C. **História**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1993. v.3.

FONSECA, J. P. A. Educação Infantil Brasileira. In: ______. **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. São Paulo: Pioneira, 2001. p. 198-227.

FRIEDMAM, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GANDINI, R. **Intelectuais, Estado e Educação**: revista brasileira de estudos pedagógicos 1944-1952. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 1995.

GARCIA. R. M. **Políticas Públicas de Inclusão**: uma análise no campo da educação especial brasileira. 2001. 214 f. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GLOSSÁRIO DE TERMOS DO DISCURSO. **Grupo de pesquisa em estudos do discurso**. Campus do Vale: UFRGS, 2006. Disponível em: <http://www.discurso. ufrgs.br/glossario.html>. Acesso em: 11 jan. 2006.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão**. Trad. e Rev. Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBSBAWM, E. J. **A Era dos Impérios**: 1875-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, SP, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KOCH, I. V. **O texto e a construção dos sentidos**. São Paulo: Contexto, 1997.

KRAMER, S. **A Política do Pré-Escolar no Brasil**: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação infantil**: Pós-LDB: Rumos e Desafios. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 51-65. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.14, p. 5-18, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Meditações, 1998.

LARA, A. M. B. L.; MOLINA, A. A. **Pesquisa qualitativa**: apontamentos, conceitos e tipologias. Maringá, 2005. Apostila.

LEHER, R. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza. 1998. 267 f. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, R.; GENTILI, P.; FONSECA, M. As políticas de financiamento geradas pelos organismos internacionais para a educação na América Latina. In: SANTOS, L. M. **Síntese da Mesa Redonda Apresentada no 4º CONED**, 23 a 26 de abril, 2002. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/textoeducacao. html>. Acesso em: 13 out. 2005.

LÊNIN, V. I. **O Imperialismo**: fase superior do capitalismo. Trad. Olinto Beckerman. 3. ed. São Paulo: Global, 1985.

LISBOA. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano**: 2005. Lisboa: Trinova, 2005.

MAIS ESCOLAS e Equipamentos, Melhor Salários aos Professores. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 40, p.18-23, jun. 1990.

MAIS IMPORTANTE que Tudo é Dar Atenção Integral à Criança. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 65, p.16-19, abr. 1993.

MARRACH, S. A. Neoliberalismo e educação. In: GHIRALDELLI JÚNIOR, P. (Org.). **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. p.42-56.

MARX, K. **Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economia Política**: borrador 1857-1858. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 1986. v. 2, p. 227-237.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Trad. José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MAZZUCCHELLI, F. **A contradição em processo**: o capitalismo e suas crises. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MÈSZÁROS, I. **O Século XXI**: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.

MORAES, R. C. C. Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. **Textos Didáticos**, Campinas, SP, n. 40, p.1-42, jan. 2000.

MORAES, R. C. C. **Neoliberalismo**: de onde vem para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

MUNICIPALIZAR é Indispensável, mas Exige Recursos e Participação. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 37, p. 20-23, mar. 1990.

NAGEL, L. H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos de 80. In: NOGUERIA, F. M. G. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no BRASIL**. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 99-122.

NOGUEIRA, M. A. **Educação, Saber, Produção em Marx e Engels**. São Paulo: Cortez, 1993.

NÓVOA, A. A imprensa de educação e ensino. In: CATANI, D. B.; BASTOS, M. H. C. **Educação em Revista**: a imprensa periódica e a história da educação. São Paulo: Escrituras, 1997. p.11-31.

O MINISTRO e a Educação da Criança de 0 a 6 anos. **Revista Criança**, Brasília, DF, n. 26, p. 20-21, 1994.

OLIVEIRA, D. A. A centralidade na Educação Básica. In: _____. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000. p.104-187.

PARO, V. H. Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, C. J. et al. (Org.). **Trabalho, Formação e Currículo**: para onde vai a escola. São Paulo: Xamã, 1999. p.101-120.

PAULO NETTO, J. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**: rendimento e número de trabalhadores com carteira assinada sobem e desocupação aumenta.** 2009. http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1708

PERONI, V. **Política Educacional e Papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, J. F. Os fundamentos do neoliberalismo. In: OURIQUES, N. D.; RAMPINELLI, W. J. (Org.). **No Fio da Navalha:** críticas das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p.15-38.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. **Brasil de Cardoso**: a desapropriação do país. Trad. Jaime Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p.109-136, set. 2002.

PLANO Decenal e a Política de Educação Infantil. **Revista Criança**, Brasília, DF, n. 25, p.16-18, 1993.

QUALIDADE à Vista. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n.102, p. 8-15, maio 1997.

REFERENCIAL Curricular Nacional para a Educação Infantil. **Revista Criança** Brasília, DF, n. 30, p. 25-28, 1997.

RELATÓRIO ANUAL 2004. Editora Abril. Disponível em: <http://www.abril. com.br>. Acesso em: 11 jan. 2006.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a Infância no Brasil. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.

ROCHA, E. A. C. **A Pesquisa em Educação Infantil**: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia. 1999. 188 f. Tese (Doutorado em Educação)–UNICAMP, Campinas, SP, 1999.

ROSEMBERG, F. Uma Introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 63-93.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMOM, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, p. 65-100, mar. 2002.

SÁ BARRETO, E. O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil. In: TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez,1996. p. 253-279. Anexo: Debates realizados no Seminário.

SADER, E. **Estado mínimo ou máximo?** Disponível em: <http://jbonline. terra.com.br>. Acesso em: 18 ago. 2005.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SANFELICE, J. L. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Fontes, História**

e Historicidade da Educação. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2004. p. 97-108.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação**: trajetórias, limites e perspectivas. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano**: investimento em educação e pesquisa. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1973.

SCHULTZ, T. W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, I. G. **Democracia e Participação na "Reforma" do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: FAPESP, 2002.

SINGER, P. **A formação da classe operária**. São Paulo: Atual, 1985.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, L. T. **Questões preliminares na configuração de uma política social**: uma síntese. Outro Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.Ipp-uerj.net/outrobrasil>. Acesso em: 4 jan. 2005.

SOUZA, T. G. **Introdução á Teoria do Enunciado Concreto do Círculo Bakhtin / Volochinov / Medvedev**. São Paulo: Humanitas Publicações, FFLCUSP, 2002.

STAM, R. **Bakhtin**: da teoria literária à cultura de massa. São Paulo: Ática, 1992.

TEIXEIRA, F. J. S. O capital e suas formas de produção de mercadoria: rumo ao fim da economia política. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.10, p. 67-75, 2000.

TODOROV, T. Prefácio. In: BAKHTIN, M. M. **Estética da criação verbal**. Trad. Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p.1-21.

TOUSSANINT, E. **A bolsa ou a vida**: a dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNESCO. **Áreas de atuação**: educação. Disponível em: <http://www. unesco.org. br/areas/educacao>. Acesso em: 20 nov. 2005.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância**: grandes desafios. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília, DF: UNESCO Brasil: OECD: Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO. **Marco de Ação Dakar**: atingindo nossos compromissos coletivos. Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em: < http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_marco_accion_pgues.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2005.

UNESCO. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil**: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2003.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 abr. 2005.

VIEIRA, E. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: Ed. da Unioeste, 2001. p.17-26.

WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Brasília, DF: UNICEF, 1990. p.1-9.

ANEXO

Síntese dos Elementos Analíticos que Compõem o Pensamento da Cepal

Elementos permanentes	**Análise histórico-estruturalista**		
Períodos e temas	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) de crescimento/ progresso técnico, e de emprego/distribuição de renda	Ação estatal
1948-1960 (Industrialização)	Deterioração dos términos de intercambio; desequilíbrio da balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas pela especialização e a heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 (reformas)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; direção antiexportação industrial	Reforma agrária e distribuição de renda como requisito para redinamizar a economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento

1970 (estilos de crescimento)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização que combina o mercado interno e o esforço exportador	Viabilizar o estilo que leve a homogeneidade social; fortalecer as exportações industriais
1980 (divida)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques estabilizadores; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento
1990-1998 (transformação produtiva com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos do capital	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir a brecha da equidade	Executar políticas para fortalecer a transformação produtiva com equidade